Évaluation formative des prestations d'emploi et mesures de soutien en vertu de l'Entente Canada-Nouvelle-Écosse sur le développement du marché du travail

Rapport final

Évaluations stratégiques
Évaluation et développement des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada

Comité conjoint d'évaluation
de l'EDMT Canada-Nouvelle-Écosse

décembre 1999

SP-AH162-12-99F
(also available in English)

106-02506/

Remerciements

La présente évaluation a été réalisée par Power Analysis Inc. de London, en Ontario, sous la direction d'un comité d'évaluation composé de représentants de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) ainsi que du ministère des Services communautaires et du ministère de l'Éducation et de la Culture de la Nouvelle-Écosse. En vertu d'un contrat de sous-traitance conclu avec Power Analysis, M. Graig Riddell, phd., de l'Université de la Colombie-Britannique, a fait l'analyse économétrique et en a rédigé le rapport (chapitre 9). Omnifacts Research Limited de Halifax, Nouvelle-Écosse, a mené les enquêtes auprès des participants et des non-participants. Martell Consulting Services de Tantallon, Nouvelle-Écosse, a mené la plus grande partie des entrevues auprès des personnes-ressources de premier plan, des études de cas et des groupes de discussion.

L'équipe d'évaluation tient à remercier toutes les personnes qui ont apporté une contribution à l'étude, et notamment les fonctionnaires fédéraux et provinciaux qui n'ont pas hésité à faire profiter de leur temps et de leur expérience. Nous tenons également à remercier les nombreux clients de l'assurance-emploi qui ont généreusement accepté de nous parler des répercussions des prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS) sur leur vie.

Table des matières

Condensé i

Réponse de la direction xi

1. Introduction 1

1.1 Conception de l'évaluation 1
1.2 Contenu du rapport 2

2. Méthode d'évaluation 3

2.1 Examen des données administratives 3
2.2 Entrevues approfondies 3
2.3 Enquêtes auprès des participants et des non-participants 4
2.4 Groupes de discussion réunissant le personnel des CRHC 5
2.5 Études de cas 6
2.6 Analyse économétrique des premières répercussions 6

3. Programme des prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS) en Nouvelle-Écosse 7

4. Mise en œuvre et fonctionnement des prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS) 11

4.1 Mise en œuvre des PEMS 11
4.1.1 Défis qu'il a fallu relever pendant la mise en œuvre 12
4.2 Le fonctionnement actuel des PEMS 13
4.2.1 Objectifs 13
4.2.2 Structure de mise en œuvre des PEMS 15
4.2.3 Communication 17
4.2.4 Suivi du programme 18
4.2.5 Activités liées à la prestation des services 20
4.2.6 Environnement 22
4.3 Conclusions 23

5. Le Partenariat 25

5.1 Contexte de l'EDMT 25
5.2 Structure des comités 26
5.3 Exemples d'activités des sous-comités 28
5.3.1 Le sous-comité des subventions salariales ciblées (SSC) et de l'aide au travail indépendant (ATI) 28
5.3.2 Sous-comité des prêts et subventions de perfectionnement (PSP) 28
5.3.3 Sous-comité du regroupement 29
5.4 Problèmes mentionnés par les personnes-ressources interrogées 29
5.5 Conclusions 30

6. Études de cas — La mise en œuvre des volets des prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS) **33**

6.1 Contexte du marché du travail 33
6.2 Services d'aide à l'emploi 35
6.3 Partenariats locaux du marché du travail 35
6.4 Partenariats pour la création d'emplois 38
6.5 Subventions salariales ciblées 40
6.6 Achat de formation 41
6.7 Aide au travail indépendant 42
6.8 Conclusions 44

7. Profil de la clientèle des prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS) **47**

7.1 Nombre de clients par volet 47
7.2 Caractéristiques démographiques 50
7.3 Satisfaction globale à l'égard des PEMS 53

8. Les résultats obtenus par les clients **57**

8.1 Principaux résultats 57
8.2 Résultats obtenus par les clients selon le volet 66
8.3 Activités postérieures au programme 77
8.4 Situation actuelle 82

9. Répercussions préliminaires **85**

9.1 Récents antécédents sur le marché du travail 85
9.2 Salaire 94
9.3 Prestations d'assurance-emploi 101
9.4 Recours à l'aide sociale 106
9.5 Activités courantes 109
9.6 Récapitulation 119

10. Conclusions **123**

Liste de tableaux

Tableau 6.1 Taille moyenne des Partenariats locaux du marché du travail 36
Tableau 6.2 Taille moyenne des Partenariats pour la création d'emplois 38
Tableau 6.3 Satisfaction à l'égard des PEMS : cotes moyennes 44
Tableau 6.4 Moyenne des prestations d'AE en 1998 45
Tableau 7.1 Nombre de cas par volet des PEMS 48
Tableau 7.2 Durée moyenne de la participation selon le volet 48
Tableau 7.3 Clients des volets des PEMS selon la région 50
Tableau 7.4 Ententes de partenariat selon la région 50
Tableau 7.5 Âge moyen des participants et des non-participants 51
Tableau 7.6 Satisfaction à l'égard des PEMS : notes moyennes 55
Tableau 8.1 Nombre de mois consacrés à certaines grandes activités, participants et non-participants 58
Tableau 8.2 Revenu gagné moyen par année, participants et non-participants 60
Tableau 8.3 Pourcentage des personnes touchant des prestations d'AC/d'AE par année, participants et non-participants 61
Tableau 8.4 Nombre moyen de semaines de prestations d'AC/d'AE par année, participants et non-participants 62
Tableau 8.5 Pourcentage des personnes ayant touché de l'aide sociale par année, participants et non-participants 64
Tableau 8.6 Satisfaction à l'égard des services dispensés dans le cadre des SAE : note moyenne 68
Tableau 8.7 Satisfaction à l'égard des services du volet AF : note moyenne 70
Tableau 8.8 Satisfaction des clients à l'égard des services des Subventions salariales ciblées/Partenariats pour la création d'emplois : note moyenne 74
Tableau 8.9 Satisfaction à l'égard des services du volet ATI : note moyenne 77
Tableau 8.10 Distribution des participants selon l'activité après les PEMS 78
Tableau 8.11 Distribution des non-participants selon l'activité après l'AE 79
Tableau 8.12 Situation actuelle des participants 84
Tableau 9.1.1 Estimations des répercussions des PEMS sur le temps passé à travailler, à faire des études et à chômer 88
Tableau 9.1.2 Estimations des répercussions du volet ATI sur le temps passé à travailler, à faire des études et à chômer 92
Tableau 9.1.3 Estimations des répercussions du volet PCE sur le temps passé à travailler, à faire des études et à chômer 92
Tableau 9.1.4 Estimations des répercussions du volet SSC sur le temps passé à travailler, à faire des études et à chômer 93
Tableau 9.1.5 Estimations des répercussions du volet SAE sur le temps passé à travailler, à faire des études et à chômer 93
Tableau 9.1.6 Estimations des répercussions du volet AF sur le temps passé à travailler, à faire des études et à chômer 94

Tableau 9.2.1 Estimations des répercussions des PEMS et de ses volets sur le salaire annuel 97
Tableau 9.3.1 Estimations des répercussions des PEMS et de ses volets sur les semaines de prestation d'AE 103
Tableau 9.3.2 Estimations des répercussions des PEMS et de ses volets sur le montant total des prestations d'AE 104
Tableau 9.4.1 Estimations des répercussions des PEMS et de ses volets sur le recours à l'aide sociale 108
Tableau 9.5.1 Estimations des répercussions des PEMS et de ses volets sur la situation courante : travail 111
Tableau 9.5.2 Estimations des répercussions des PEMS et de ses volets sur la situation courante : travail indépendant 112
Tableau 9.5.3 Estimations des répercussions des PEMS et de ses volets sur la situation courante : chômage 113
Tableau 9.5.4 Estimations des répercussions des PEMS et de ses volets sur la situation courante : éducation/formation 115
Tableau 9.5.5 Estimations des répercussions des PEMS et de ses volets sur la situation courante : aide sociale 117
Tableau 9.5.6 Estimations des répercussions des PEMS et de ses volets sur la situation courante : assurance-emploi 119

Liste de graphiques

Graphique 7.1 Répartition régionale des participants aux PEMS en Nouvelle-Écosse ... 49
Graphique 7.2 Répartition des participants aux volets des PEMS selon le sexe 51
Graphique 7.3 Note globale attribuée aux PEMS 54
Graphique 7.4 Niveau perçu de préparation pour occuper un nouvel emploi 56
Graphique 8.1 Activité sur le marché du travail en 1998 59
Graphique 8.2 Montant moyen des prestations d'AC/d'AE 63
Graphique 8.3 Niveau de scolarité 65
Graphique 8.4 Services du volet SAE 67
Graphique 8.5 Services des SAE utilisés en libre-service 68
Graphique 8.6 Professions visées par la formation 69
Graphique 8.7 Genre d'organisation auprès de qui les clients ont été placés 71
Graphique 8.8 Genre de travail effectué dans le cadre des placements 72
Graphique 8.9 Taux de survie des entreprises 75
Graphique 8.10 Ce que le volet ATI a fait pour les clients 76
Graphique 8.11 Nombre d'emplois depuis la fin des PEMS/de l'AE 80
Graphique 8.12 Ce que les répondants ont fait après avoir quitté leur premier emploi 81
Graphique 8.13 Proportion des participants employés pendant au moins 12 semaines consécutives après l'intervention 82
Graphique 8.14 Situation actuelle 83
Graphique 8.15 Raisons invoquées pour expliquer le chômage 84

Condensé

Le 24 avril 1997 était conclue l'*Entente Canada-Nouvelle-Écosse sur un cadre pour l'établissement de partenariats stratégiques*, qui allait constituer le cadre en vertu duquel le Canada et la Nouvelle-Écosse entreprendraient des activités conjointes dans le domaine des programmes et des services relatifs au marché du travail en Nouvelle-Écosse. Conformément à cette Entente sur le développement du marché du travail (EDMT), le Canada et la Nouvelle-Écosse continuent d'assumer séparément la responsabilité de l'exécution de leurs propres programmes et services relatifs au marché du travail en vertu de leurs textes de loi respectifs, tout en convenant de travailler en étroite collaboration pour cerner les questions d'intérêt commun.

Le gouvernement fédéral a mis sur pied diverses options en matière de création d'emplois, de formation et de soutien — qui ont été intégrées aux prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS) — pour aider les clients à trouver du travail et à moins dépendre des prestations d'assurance et autres transferts de revenus. Les PEMS de la Nouvelle-Écosse se composent des éléments suivants :

- Subventions salariales ciblées (SSC). Le volet des SCC propose aux employeurs une subvention salariale leur permettant d'offrir de l'expérience en cours d'emploi à des personnes qui sont en chômage depuis longtemps ou qui sont aux prises avec des obstacles particuliers à l'emploi.

- Aide au travail indépendant (ATI). Les chômeurs qui ont des idées viables pour lancer une entreprise peuvent avoir droit à du soutien financier, de l'aide en matière de planification et un soutien continu pendant qu'ils mettent leur entreprise sur pied.

- Partenariats pour la création d'emplois (PCE). Les PCE ont pour objet de favoriser le développement de l'économie locale dans des domaines où les emplois sont rares; il s'agit de projets qui encouragent la mise sur pied de partenariats communautaires pour aider les prestataires à acquérir une expérience de travail.

- Achat de formation. Habituellement, il s'agit « d'acheter » des places dans un collège communautaire local ou une école de formation privée qui seront réservées aux clients admissibles. L'accent est mis sur l'acquisition de compétences dans des domaines où les employeurs locaux ont besoin de main-d'œuvre. Ce volet sera éliminé vers le milieu de 1999.

- Services d'aide à l'emploi (SAE). En vertu des SAE, les centres de ressources humaines du Canada (CRHC) ou des organismes communautaires dispensent un éventail de services ainsi que des programmes de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) pour aider les clients à se préparer à occuper un emploi, à en trouver un et à le conserver.

- Partenariats locaux du marché du travail (PLMT). Des employeurs, des groupes de travailleurs, des organisations communautaires et des organismes gouvernementaux de la localité forgent des partenariats en vue de créer des débouchés locaux à l'intention des chômeurs.

Objectifs de l'évaluation

Le principal objet de ce projet était de réaliser une évaluation formative de la gestion et de l'exploitation des PEMS en vertu de l'Entente sur le développement du marché du travail. Comme le précisait le mandat, les objectifs de l'évaluation formative étaient les suivants :

i. évaluer le système de suivi et de contrôle mis en place pour recueillir de l'information sur les participants en vue de valider les principaux indicateurs de résultats sur le plan de l'emploi (c'est-à-dire le nombre de clients de l'assurance-emploi (AE) qui sont retournés au travail);
ii. estimer les répercussions préliminaires attribuables aux PEMS;
iii. fournir de la rétroaction aux gestionnaires et aux décideurs au sujet de la conception et de la mise en œuvre ainsi que des expériences des clients, en vue d'améliorer le programme;
iv. produire une information fiable sur les pratiques exemplaires et les leçons qui peuvent en être tirées.

Principales constatations

Pertinence

Les PEMS sont conformes à la législation en matière d'AE et aux priorités de DRHC. Cependant, les lignes directrices du programme, par exemple en matière de ciblage, de sélection et de gestion des cas, ne sont pas toujours strictement respectées. Dans certains bureaux, le ciblage et la sélection sont parfois omis : il existe bel et bien des critères de ciblage et de sélection, mais le personnel s'en écarte parfois pour tenter d'aider tous les clients. Dans de nombreux cas, les plans d'action ne sont élaborés que pour les clients ayant de nombreux besoins — les clients qui ont besoin d'acquérir et/ou de mettre à niveau des compétences — mais non pour les clients dont les besoins sont moyens ou peu nombreux. De plus, la procédure de gestion des cas n'est pas appliquée de façon uniforme — certains bureaux sont fermement déterminés à l'appliquer, mais pour d'autres, elle ne représente pas une priorité aussi importante.

En raison de la flexibilité qu'elles offrent à l'échelle locale, on peut conclure à juste titre que les PEMS pourraient constituer des moyens efficaces de répondre aux besoins de la collectivité. Dans les trois collectivités où des études de cas ont eu lieu, tous les représentants d'organismes communautaires qui ont été interviewés étaient satisfaits du programme et de la nouvelle priorité qu'il accordait à la mise en valeur du potentiel

communautaire. Dans les trois collectivités, il y avait des exemples de partenariats efficaces avec les employeurs et la collectivité.

On attribue à l'Entente Canada-Nouvelle-Écosse le rétablissement de certains partenariats efficaces qui avaient été forgés précédemment entre la province et le gouvernement fédéral. Cependant, l'évaluation a fait ressortir des problèmes concernant la structure des comités régissant le partenariat entre DRHC et la province — même s'il faut s'y attendre aux premières étapes de n'importe quel partenariat. Parmi les préoccupations soulevées par les personnes-ressources de premier plan, on retrouve la lourdeur de la structure des comités, le fait que certains membres font partie de plusieurs comités, et des problèmes de communication. Les partenaires de l'EDMT tentent de régler la plupart des difficultés constatées lors de l'évaluation en simplifiant la structure des comités.

La plupart des personnes-ressources interrogées étaient d'avis que la concertation avait réduit les chevauchements ou les doubles emplois superflus entre les gouvernements, plus particulièrement dans le cadre des volets Subventions salariales ciblées et Aide au travail indépendant.

Conception et mise en œuvre

Interrogés sur les points forts de la structure organisationnelle du point de vue de la capacité du programme de répondre à ses objectifs, les gestionnaires ont répondu à l'unanimité « la flexibilité ». Dans le cadre des PEMS, la plupart des pouvoirs discrétionnaires sont confiés au personnel local. Toutes les personnes interviewées ont convenu que le programme est suffisamment souple pour que les décisions puissent être prises à l'échelle locale.

Les employés de longue date des CRHC ont réservé un bon accueil à l'assouplissement prévu par les PEMS et au transfert de responsabilités, mais ils ne manquent pas de faire remarquer que la flexibilité des PEMS et le transfert de pouvoir en faveur du personnel local pourraient se révéler problématiques pour les nouveaux membres du personnel. Les personnes interviewées ont affirmé que même les travailleurs chevronnés ont besoin de certains paramètres.

Cette flexibilité soulève également certaines préoccupations, particulièrement en ce qui concerne le manque d'uniformité entre divers secteurs et à l'intérieur d'un même secteur. Si la façon d'appliquer les mesures est interprétée différemment, il se peut que les clients ne soient pas traités de la même façon. L'absence de règles peut également donner lieu à un manque d'uniformité parmi les CRHC en ce qui concerne l'application des lignes directrices des PEMS.

Mise en œuvre des PEMS

Les personnes interviewées pensaient généralement que l'implantation des PEMS s'était déroulée sans heurt, ce qui s'explique en partie par leur grande flexibilité. De plus, les composantes des PEMS étaient en fait le prolongement de programmes du marché du travail que DRHC offrait déjà. Il y a eu certains problèmes au chapitre de la mise en œuvre, mais la plupart étaient attribuables à des changements organisationnels qui se sont produits en même temps. La Région, par exemple, était en train de réduire son personnel — certains CRHC ont perdu de nombreux employés chevronnés. Il a fallu apporter des changements dans la façon dont les CRHC étaient exploités, et certains ont été obligés de recourir à des organismes de l'extérieur pour les composantes administratives des PEMS. Le calendrier d'exécution serré a représenté un autre défi du point de vue de la mise en œuvre. Les répondants ont affirmé qu'il y avait beaucoup à faire en très peu de temps. Une activité de premier plan — la formation du personnel — a laissé à désirer, selon les personnes interrogées. La plupart étaient d'avis que la formation était trop générale.

Plusieurs contraintes ont pu empêcher le programme d'atteindre pleinement ses objectifs. La contrainte la plus fréquemment citée, particulièrement au niveau des CRHC, avait trait aux limites du système d'information de gestion. Les systèmes administratifs étaient jugés inadéquats lorsqu'il s'agissait de fournir une information à point nommé pour faciliter la gestion du programme et rendre des comptes à son sujet.

Satisfaction à l'égard des PEMS

Les clients des PEMS qui ont participé à l'enquête ont été priés d'indiquer leur niveau de satisfaction à l'égard du programme en lui attribuant une note, soit A pour excellent, B pour bon, C pour moyen, D pour inférieur à la moyenne et F pour échec. La plupart des participants (75 p. 100) jugeaient que le programme était bon ou excellent. Peu lui ont attribué la note F (4 p. 100) ou la note D (6 p. 100). Pour chaque composante des PEMS, la note moyenne était B, sauf pour les Services d'aide à l'emploi, auxquels les clients ont attribué la note B-. La raison la plus fréquemment citée pour expliquer une faible note était le manque d'encouragement ou d'aide (15 p. 100) et l'insuffisance de l'aide financière (11 p. 100).

Le phénomène de l'abandon ne représentait pas un grave problème en Nouvelle-Écosse. Environ le quart des clients des PEMS n'ont jamais eu de plan d'action, mais la plupart des clients qui en avaient un l'ont mené à bien. Selon les données administratives, pour 93 p. 100 des clients des PEMS, l'intervention a été couronnée de succès. Aucune raison en particulier ne prédominait parmi les raisons données pour expliquer pourquoi l'intervention n'avait pas été menée à bien.

L'enquête confirme ces résultats. La grande majorité des participants ayant bénéficié d'un placement ont conservé l'emploi pendant toute la période du placement : 84 p. 100 dans le cas des Subventions salariales ciblées et 86 p. 100 dans le cas des Partenariats pour la création d'emplois. Seulement 11 p. 100 des participants au volet Achat de formation

n'avaient pas terminé leur cours, alléguant la plupart du temps que le cours n'était pas encore fini.

Les participants aux PEMS se prennent en main

Selon le personnel des CRHC, les clients qui élaborent des plans d'action — ce sont habituellement des clients ayant de nombreux besoins, parmi lesquels figurent la formation et/ou une mise à niveau des compétences — assument généralement la responsabilité de l'élaboration et de l'application de leur plan d'action. Beaucoup se présentent au service de counseling en sachant ce qu'ils veulent et, à en juger par le taux d'achèvement, mettent leur plan en œuvre. Les conseillers veillent à ce que les clients soient informés des débouchés d'emploi et les aident à définir leurs points forts et leurs points faibles, mais autrement, ce sont les participants qui ont la principale responsabilité de décider du genre d'intervention qu'il leur faut.

L'enquête auprès des participants a montré qu'environ 43 p. 100 des répondants de la composante Achat de formation avaient été jugés aptes à assumer une partie des frais de leur formation; 40 p. 100 l'ont fait en réalité. De plus, à 5 p. 100 près, tous les clients du volet Aide au travail indépendant ont injecté une mise de fonds initiale dans leur nouvelle entreprise. Pratiquement toutes les personnes-ressources étaient d'avis que les clients sont beaucoup plus déterminés à mener à bien leur plan d'action lorsque l'intervention n'est pas entièrement financée par DRHC. Elles ont constaté que les clients sont plus déterminés à réussir s'ils assument une partie des frais. Les résultats de l'analyse économétrique montrent que les clients qui ont assumé une partie des frais de leur intervention gagnaient un meilleur salaire que ceux qui n'y ont pas contribué.

Résultats obtenus par les clients

Par « résultats obtenus par les clients », on entend la situation des participants et des non-participants par rapport aux résultats prévus du programme. À remarquer que les résultats obtenus par les clients n'équivalent pas aux répercussions du programme; celles-ci sont analysées dans la section qui suit.

Une enquête auprès des participants a montré qu'environ 70 p. 100 des répondants avaient été employés pendant au moins 12 semaines consécutives après avoir participé aux PEMS. Les clients des volets Aide au travail indépendant et Subventions salariales ciblées ont obtenu les meilleurs résultats à ce chapitre.

Les participants aux PEMS qui ont terminé le programme en 1997 ont passé environ 31 p. 100 de leur temps en 1998 à chômer, 64 p. 100 à travailler, 3 p. 100 à faire des études et 2 p. 100 à faire des études et à travailler. Les non-participants ont passé 32 p. 100 de leur temps en 1998 à chômer, 65 p. 100 à travailler, 1 p. 100 à faire des études et 2 p. 100 à faire des études et à travailler. La seule différence statistiquement significative entre les deux groupes concerne le temps passé à étudier.

Avant les PEMS, environ 45 à 55 p.100 des participants avaient touché des prestations d'assurance-chômage (AC) à un moment ou à un autre au cours de chaque année entre 1992 et 1995. Cette proportion était passée à 64 p. 100 en 1996 et à environ 73 p. 100 en 1997. Au début, la situation des non-participants était à peu près la même que celle des participants, mais les non-participants étaient beaucoup plus nombreux à toucher de l'assurance-chômage en 1995. En 1996, la situation de chaque groupe s'était à nouveau rapprochée. En 1997, les non-participants étaient beaucoup moins susceptibles d'avoir touché de l'assurance-emploi que les participants. La proportion des clients touchant de l'AE avait diminué en 1998, mais cette réduction n'est pas nécessairement attribuable aux PEMS, puisqu'elle a été aussi marquée chez les non-participants.

En général, environ 10 p. 100 des clients des PEMS avaient reçu de l'aide sociale au cours de chaque année entre 1993 et 1997, par rapport à environ 6 p. 100 des non-participants. Les clients du volet Services d'aide à l'emploi étaient systématiquement les plus susceptibles (16 p. 100) d'avoir compté sur l 'aide sociale avant leur participation. Si on limite l'analyse aux participants qui avaient terminé les PEMS en 1997, 11 p. 100 ont touché de l'aide sociale en 1998, soit une proportion deux fois plus élevée que chez les non-participants.

Répercussions sur les clients

On a déterminé les répercussions du programme en comparant les résultats obtenus par les participants qui ont achevé le programme en 1997 et les résultats d'un groupe témoin composé de personnes n'ayant pas participé aux PEMS. Il faut souligner que les résultats concernant les répercussions du programme qui sont présentés ici sont préliminaires, et que des résultats plus définitifs seront publiés dans une évaluation sommative, lorsqu'il se sera écoulé plus de temps depuis la fin du programme.

Les PEMS ne semblent avoir eu aucune répercussion sur le temps passé aux études. En ce qui concerne le temps passé au travail et en chômage, les résultats sont plus contrastés. Les différences entre les participants et les non-participants sur le plan du temps consacré à ces activités se sont atténuées après le programme, et ce, dans le sens recherché : plus de temps passé au travail et moins de temps passé en chômage. Cependant, ces changements ne sont pas assez importants pour nous permettre d'affirmer que les PEMS ont eu des répercussions statistiquement significatives sur le temps passé en chômage, du moins à court terme.

Le volet Subventions salariales ciblées semble avoir eu des répercussions positives d'environ 1,2 à 2 mois sur le temps passé à travailler en 1998, mais cette conclusion n'est pas confirmée par tous les résultats, puisqu'il n'y a pas eu de répercussions significatives sur le temps passé en chômage. Les composantes Aide au travail indépendant et Partenariats pour la création d'emplois ont pu avoir des répercussions positives modestes sur le temps passé à travailler et des répercussions négatives modestes également souhaitables sur le temps passé à chômer; toutefois, la taille des échantillons n'était pas suffisante pour nous permettre d'en tirer des conclusions plus définitives. Les

composantes Services d'aide à l'emploi et Achat de formation n'ont pas eu de répercussions significatives sur les résultats obtenus par les clients.

Selon certaines indications, les PEMS ont réduit le recours à l'AE dans des proportions modestes, tant du point de vue des semaines de prestations que du point de vue de leur montant total. Cette réduction, lorsqu'elle s'est manifestée, était principalement attribuable à la composante Aide au travail indépendant, qui a eu d'importantes répercussions sur le recours à l'AE (réduction de 7 à 14 semaines), et, dans une moindre mesure, à la composante Partenariats pour la création d'emplois. Le volet Achat de formation a peut-être réduit le recours à l'AE dans des proportions modestes, mais les constatations qui semblent le confirmer ne sont pas concluantes. Les Services d'aide à l'emploi et les Subventions salariales ciblées n'ont pas eu d'effet perceptible.

Les PEMS n'ont pas eu de répercussions significatives sur le salaire au cours de l'année qui a suivi l'achèvement du programme. La participation aux PEMS n'a pas eu pour effet de réduire le recours à l'aide sociale.

Conclusions

L'évaluation formative de l'EDMT entre le Canada et la Nouvelle-Écosse a montré que la mise en œuvre des PEMS s'était faite sans heurt — ce qui s'explique surtout par leur grande flexibilité. En effet, les décisions ont pu être prises à l'échelle locale, de sorte que les PEMS avaient de bonnes chances de pouvoir répondre aux besoins de la collectivité. Cependant, certaines préoccupations ont été soulevées au sujet de l'uniformité d'application des lignes directrices entre les CRHC.

On attribue à l'Entente Canada-Nouvelle-Écosse le rétablissement de certains partenariats efficaces qui avaient été forgés précédemment entre la province et le gouvernement fédéral. On a également relevé de nombreux exemples de partenariats efficaces avec les employeurs et la collectivité qui ont été mis en œuvre grâce aux PEMS.

La plupart des participants aux PEMS avaient une opinion favorable du programme; 75 p. 100 le jugeaient bon ou excellent. Environ 70 p. 100 ont été employés pendant 12 semaines consécutives à la suite de leur participation. Les résultats préliminaires concernant les répercussions du programme semblent également positifs, ce qui laisse penser que l'employabilité des participants a augmenté et que leur recours à l'assurance-emploi a diminué.

Certaines préoccupations susceptibles d'avoir une incidence sur la mise en œuvre des PEMS ont été soulevées. En général, la direction et le personnel ne disposaient pas de données ponctuelles sur les résultats obtenus par les clients, ce qui aurait permis de rajuster les programmes et les services offerts en vertu des PEMS. Il n'y a pas eu d'approche coordonnée et uniforme en ce qui concerne la mise en œuvre du programme partout dans la province, et une certaine incertitude régnait quant aux règles de mise en œuvre de certains volets du programme.

Recommandations

Les principales raisons de mener une évaluation formative sont de déterminer les pratiques efficaces et celles qui le sont moins, et d'utiliser ces résultats pour conseiller les gestionnaires et les décideurs sur la façon d'améliorer le programme.

- **Stratégie**

Interrogés sur les points forts de la structure organisationnelle sur le plan de la capacité du programme de répondre à ses objectifs, les gestionnaires ont répondu à l'unanimité « la flexibilité ». Un grand nombre des personnes interviewées aux fins de notre évaluation ont cependant indiqué que la flexibilité des PEMS et le transfert de pouvoir en faveur du personnel local pourraient se révéler problématiques pour les employés, nouveaux ou chevronnés. DRHC devrait examiner le degré de flexibilité qu'il a accordé aux responsables du réseau d'exécution des PEMS. Cela ne signifie pas qu'il faille reprendre tous les pouvoirs discrétionnaires accordés au personnel, mais DRHC devrait envisager des mesures qui assureraient plus d'uniformité. Il conviendrait de rédiger un manuel de directives abrégé expliquant comment et quand utiliser chaque volet des PEMS et précisant les règles obligatoires à respecter.

- **Administration**

Le personnel affecté à l'exécution du programme doit respecter certaines procédures ayant trait notamment au ciblage et à la sélection, aux plans d'action et à la gestion des cas pour éviter de compromettre l'efficacité du programme. Les administrateurs dans les services centralisés et les gestionnaires de secteurs devraient veiller à ce que le personnel chargé de l'exécution respecte les lignes directrices établies pour le programme. Dans la mesure où des lignes directrices concernant notamment le ciblage et la sélection, la gestion des cas et les plans d'action sont jugées importantes pour la mise en œuvre efficace du programme, DRHC devrait en imposer l'application à l'échelle locale (ce qui pourrait nécessiter des ressources supplémentaires et plus de formation).

- **Formation**

Un grand nombre d'employés affectés au programme tentent de s'acquitter de leurs fonctions sans bien connaître les règles régissant la mise en œuvre des PEMS. La formation relative aux nouveaux programmes doit être plus spécifique, particulièrement lorsque le personnel de première ligne a de grands pouvoirs discrétionnaires. Il convient d'expliquer clairement les grandes règles stratégiques qui doivent être respectées. Une formation s'impose particulièrement en ce qui concerne la façon d'utiliser adéquatement les volets Partenariats pour la création d'emplois et Partenariats du marché du travail.

- **Suivi des programmes**

Le suivi des programmes a été cité parmi les préoccupations. Étant donné l'importance de mesures fiables des résultats pour la formulation des politiques publiques, DRHC devrait fournir les ressources nécessaires à la collecte de données pertinentes, et veiller à ce que les gestionnaires et le personnel aient accès à l'information. DRHC devrait réitérer auprès des gestionnaires hiérarchiques l'importance de recueillir et d'utiliser des données relatives aux résultats.

Les CRHC doivent également faire en sorte que les organismes de l'extérieur chargés d'offrir certains services accordent toute l'attention voulue à la surveillance et s'assurer, au moyen d'un suivi, que ces organismes tiers recueillent les données nécessaires. Des dispositions en ce sens pourraient être intégrées au contrat.

Il faut également revoir les systèmes informatisés utilisés pour les PEMS et d'autres programmes de DRHC. En principe, il devrait y avoir un seul système, simple à utiliser pour les non-spécialistes et grâce auquel la direction pourrait obtenir facilement des données d'observation essentielles. DRHC devrait déterminer les genres de données qui sont nécessaires pour assurer un suivi approprié et concevoir le système informatisé en fonction de ces exigences.

Réponse de la direction

L'évaluation formative des prestations d'emploi et mesures de soutien en vertu de l'Entente sur le développement du marché du travail (EDMT) Canada-Nouvelle-Écosse a permis de relever plusieurs domaines où la mise en œuvre a été positive, comme en témoigne le niveau élevé de satisfaction des personnes qui ont participé à l'évaluation. Celle-ci souligne également les améliorations qu'il y a lieu d'apporter afin de modifier et de faciliter la mise en œuvre des prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS). Il est important de préciser que l'évaluation a été menée à l'été de 1998, aux premières étapes de la mise en œuvre de l'Entente de développement du marché de travail, et que d'importants changements ont été apportés depuis. Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a apporté des améliorations aux mécanismes de mise en œuvre des PEMS, en continuant de mettre l'accent sur les partenariats et les résultats.

Les recommandations tirées du rapport d'évaluation et les mesures prévues ou prises jusqu'à maintenant par DRHC sont indiquées ci-dessous.

Recommandation 1 : Stratégie

Un grand nombre des personnes interviewées aux fins de l'évaluation ont indiqué que la flexibilité des PEMS et le transfert de pouvoir en faveur du personnel local pourraient se révéler problématiques pour les employés, nouveaux ou chevronnés. DRHC devrait examiner le degré de flexibilité qu'il a accordé aux responsables du réseau d'exécution des PEMS. Il conviendrait de rédiger un manuel de directives abrégé expliquant comment et quand utiliser chaque composante des PEMS et précisant les règles obligatoires à respecter.

Réponse

L'un des principes directeurs des PEMS consiste à accorder au personnel des bureaux locaux la flexibilité nécessaire pour qu'il puisse prendre des décisions importantes au sujet de la mise en œuvre à l'échelle locale, afin de mieux aider les collectivités servies. La direction a cependant reconnu que ce genre de flexibilité peut donner lieu à un manque d'uniformité dans la prestation des services, de sorte que diverses mesures ont été prises pour assurer la cohérence dans l'exécution du programme en Nouvelle-Écosse.

Le Bureau régional de DRHC en Nouvelle-Écosse a élaboré un cadre stratégique de reddition des comptes et un processus pour établir les priorités et les procédures qui vont permettre d'assurer que les programmes et les services sont mis en œuvre de façon efficace et responsable. Cette approche repose sur quatre orientations stratégiques : l'implantation d'un cadre pour la reddition des comptes; l'élaboration d'outils pour la saisie des données, l'évaluation, le suivi et le contrôle de la qualité; de la formation et du soutien pour l'élaboration et l'implantation du cadre de reddition des comptes; et la mise à profit de pratiques efficaces de gestion des risques.

Des documents d'orientation ont été rédigés relativement à certaines priorités de la Nouvelle-Écosse, notamment les jeunes, les personnes handicapées et l'accès aux technologies de l'information. Ils établissent des paramètres et donnent des lignes directrices sur la façon dont DRHC et les partenaires peuvent aider des clientèles particulières. Les politiques sont d'abord approuvées par le Comité de la politique et de la planification stratégiques puis transmises au Comité de la prestation des services, qui est chargé de dresser un plan d'action. Une fois le plan d'action élaboré et approuvé, il est communiqué à tous les fournisseurs de services concernés.

Un document exposant les façons appropriées d'utiliser chaque composante des PEMS a été élaboré et est en train d'être validé auprès du personnel régional et du personnel national. Cet outil contient notamment une série de questions et de réponses dont pourra s'inspirer le personnel chargé de la mise en œuvre pour adopter une approche cohérente en matière de mise en œuvre des PEMS.

Recommandation 2 : Administration

Les administrateurs dans les services centralisés et les gestionnaires de secteurs devraient veiller à ce que le personnel chargé de l'exécution respecte les lignes directrices établies pour le programme. Dans la mesure où des lignes directrices concernant notamment le ciblage et la sélection, la gestion des cas et les plans d'action sont jugées importantes pour la mise en œuvre efficace du programme, DRHC devrait en imposer l'application à l'échelle locale (ce qui pourra nécessiter des ressources supplémentaires et plus de formation).

Réponse

Les plans annuels d'activités établissent des buts et des priorités pour le secteur local, notamment les clients qui seront ciblés en fonction d'une analyse des besoins communautaires ainsi que de la capacité des bureaux locaux d'offrir des services.

Pour favoriser et renforcer l'efficacité des programmes et pour veiller à ce que des procédures appropriées soient appliquées en ce qui concerne le ciblage et la sélection, les plans d'action et la gestion des cas, le plan d'implantation du cadre de reddition des comptes prévoit des activités précises :

- l'intégration au plan annuel d'activités d'un aperçu des attentes concernant les programmes d'emploi, notamment la définition et l'intégration des pratiques de ciblage des clients, les priorités des EDMT, les principales mesures du rendement et les priorités régionales;
- un examen des méthodes de prestation des services et des ressources nécessaires à cette fin;
- la détermination des lacunes dans les outils et la formation nécessaire pour améliorer la prestation des programmes et des services;
- une évaluation de la mise en œuvre des services d'emploi dans les bureaux locaux.

De plus, une étude est actuellement en cours dans la région en vue de définir les caractéristiques qui font en sorte que certains clients de l'AE présentent des risques plus grands de devoir recourir à l'aide sociale. Les résultats de cette étude seront utiles dans le processus de ciblage et de sélection pour déterminer les clients « à risque ».

Recommandation 3 : Formation

Un grand nombre d'employés affectés au programme tentent de s'acquitter de leurs fonctions sans bien connaître les règles régissant la mise en œuvre des PEMS. La formation relative aux nouveaux programmes doit être plus spécifique, particulièrement lorsque le personnel des points de service a de grands pouvoirs discrétionnaires. Il convient d'expliquer clairement les grandes règles stratégiques qui doivent être respectées. Une formation s'impose particulièrement en ce qui concerne la façon d'utiliser adéquatement les volets Partenariats pour la création d'emplois et Partenariats du marché du travail.

Réponse

DRHC a dispensé de la formation et établi les outils nécessaires pour la mise en œuvre efficace et responsable des programmes et des services. La région a récemment tenu, à l'intention des agents de programme, des séances de formation sur la mise en œuvre des interventions relatives à l'emploi, pour leur permettre d'acquérir les compétences nécessaires en matière de négociation, de sous-traitance et de suivi des ententes, conformément aux modalités des PEMS.

De plus, divers outils et services d'aide ont récemment été conçus pour expliquer au personnel chargé de la mise en œuvre les exigences en matière de documentation, de façon à pouvoir saisir des données complètes et exactes sur la gestion des cas et les plans d'action des clients. Parmi les outils et la formation ainsi prévus, on compte un guide d'utilisation du Système national des services d'emploi (SNSE), un guide d'utilisation de Contact IV, des directives au sujet de la sous-traitance avec des fournisseurs de services de l'extérieur, et un guide de suivi à l'intention des responsables de la gestion des fournisseurs de services de l'extérieur. Un outil a également été élaboré pour évaluer la prestation des services d'emploi dans les bureaux locaux et déterminer l'intégration de la formation de même que les lacunes au chapitre de la formation dans le milieu de travail.

Recommandation 4 : Suivi des programmes

Le suivi des programmes a besoin d'être renforcé. Étant donné l'importance de mesures fiables des résultats pour la formulation des politiques publiques, DRHC devrait fournir les ressources nécessaires à la collecte de données pertinentes et veiller à ce que les gestionnaires et le personnel aient accès à l'information. DRHC devrait réitérer aux gestionnaires hiérarchiques l'importance de recueillir et d'utiliser des données relatives aux résultats.

Les Centres de ressources humaines Canada (CRHC) doivent également faire en sorte que les organismes de l'extérieur chargés d'offrir certains services accordent toute

l'attention voulue à la surveillance et s'assurer, au moyen d'un suivi, que ces organismes recueillent les données nécessaires.

À l'appui de la fonction de suivi, DRHC devrait déterminer les genres de données qui sont nécessaires pour assurer un suivi approprié, et concevoir un seul système informatisé convivial pour la saisie des données et l'extraction de données sur les résultats.

Réponse

Le plan d'implantation d'un cadre de reddition des comptes met l'accent sur des mesures efficaces de suivi et de contrôle de la qualité. Une politique régionale de suivi a été élaborée et a récemment été communiquée à tout le personnel intéressé, dans le cadre du plan d'implantation du cadre de reddition des comptes.

Comme on l'a mentionné précédemment, la formation qui a été récemment dispensée aux agents de programme comportait un important volet consacré au suivi des projets. Un guide de suivi a également été rédigé à l'intention des agents de programme chargés de s'assurer que les organismes de services de l'extérieur respectent les modalités de l'entente et de veiller à ce que la documentation relative au client soit appropriée.

Une trousse d'information à l'intention des fournisseurs de services de l'extérieur est également en voie d'élaboration, pour faire en sorte que ces fournisseurs comprennent bien et appliquent les politiques de DRHC en matière de reddition des comptes.

La pertinence des systèmes d'information de gestion de DRHC est constamment réévaluée. Ainsi, le SNSE de même que Contact IV ont fait l'objet d'une rationalisation récemment.

1. Introduction

Des mesures passives de maintien du revenu ne sont plus acceptables pour une grande proportion de chômeurs dont le nombre s'élève à plus d'un million au Canada. Il faut les aider à répondre aux besoins d'un marché du travail plus exigeant à mesure que les entreprises canadiennes s'efforcent de soutenir une concurrence de plus en plus vive.

Le gouvernement fédéral a mis sur pied diverses options en matière de création d'emplois, de formation et de soutien — qui ont été intégrées aux prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS) — pour aider les clients à trouver du travail et à moins dépendre des prestations d'assurance et autres transferts de revenus. En vertu de l'Entente sur le développement du marché du travail (EDMT), les PEMS sont mises en œuvre en partenariat avec les autorités provinciales, l'un de leurs grands objectifs étant de favoriser une approche plus dynamique lorsqu'il s'agit de relever les défis du marché du travail dans les années 90 et au-delà.

Comme la prospérité future du Canada dépend d'une population active productive, il est impératif que les mesures prises par les pouvoirs publics pour aider les chômeurs soient efficaces. L'un des grands moyens qui permettent d'assurer cette efficacité consiste à évaluer attentivement de tels programmes, pour déterminer les éléments qui en favorisent ou qui en entravent le succès, et à recommander des améliorations à y apporter.

Ce rapport constitue une évaluation formative des PEMS en Nouvelle-Écosse. L'évaluation a examiné les prestations et les mesures elles-mêmes, les relations de travail entre Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et divers ministères provinciaux, ainsi que les répercussions de ces relations sur la réussite du programme.

1.1 Conception de l'évaluation

Le principal objet de ce projet était de réaliser une évaluation formative de la gestion et de l'exploitation des PEMS. Les évaluations formatives (appelées également évaluations en cours d'exécution) ont pour objet de répondre à la question suivante : « *Comment le programme fonctionne-t-il et comment peut-on l'améliorer?* » Le principal objectif est de fournir aux gestionnaires de la rétroaction leur permettant d'établir si le programme est mis en œuvre tel que prévu et de façon efficace. L'évaluation doit faire une analyse détaillée du programme tel qu'il est mis en œuvre et le comparer à ce qui avait été prévu. Si la mise en œuvre s'écarte de la façon dont le programme avait été conçu à l'origine, il se peut que les mesures appropriées ne soient pas dispensées, que des personnes ne faisant pas partie du groupe cible bénéficient des mesures d'aide, ou les deux. Même les programmes très bien planifiés auront des résultats inattendus et des effets secondaires négatifs qui se manifesteront pendant la mise en œuvre; grâce à une évaluation en cours d'exécution, les problèmes peuvent être cernés et réglés à temps pour que les personnes qui comptent sur le programme puissent en bénéficier. Le programme peut être modifié de façon à être exécuté comme prévu, ou le plan lui-même peut être modifié s'il est jugé lacunaire. De plus, une

bonne évaluation en cours d'exécution pose les jalons d'une bonne évaluation sommative, notamment parce qu'elle permet de recueillir des données appropriées.

Comme le précisait le mandat, les objectifs de l'évaluation formative étaient les suivants :

i. évaluer le système de suivi et de contrôle mis en place pour recueillir de l'information sur les participants en vue de valider les principaux indicateurs de résultats sur le plan de l'emploi — le nombre de clients de l'AE qui sont retournés au travail;
ii. estimer les répercussions préliminaires attribuables aux PEMS;
iii. fournir de la rétroaction aux gestionnaires et aux décideurs au sujet de la conception et de la mise en œuvre ainsi que des expériences des clients, en vue d'améliorer le programme;
iv. produire une information fiable sur les pratiques exemplaires et les leçons qui peuvent en être tirées.

L'évaluation examine également le partenariat entre la Nouvelle-Écosse et le Canada aux fins de la mise en œuvre des PEMS en vertu de l'EDMT.

1.2 Contenu du rapport

Les chapitres 2 et 3 exposent le contexte dans lequel l'évaluation s'est déroulée, en décrivent la méthodologie et résument le programme. Le chapitre 4 examine la mise en œuvre et l'exploitation du programme. Le chapitre 5 résume l'Entente Canada-Nouvelle-Écosse sur le développement du marché du travail. Le chapitre 6 décrit comment chaque volet des PEMS a été mis en œuvre dans les sites visés par les études de cas. Le chapitre 7 établit le profil de la clientèle des PEMS.

Le chapitre 8 porte sur les résultats obtenus par les participants et présente une analyse des résultats préliminaires selon deux points de vue, c'est-à-dire l'aide financière reçue et le succès sur le plan du travail. Le chapitre 9 s'inspire de l'analyse descriptive présentée au chapitre 8 pour faire une analyse économétrique des répercussions des PEMS. Au moyen de modèles longitudinaux et transversaux, il présente une analyse approfondie des résultats. Le dernier chapitre résume les principales constatations et les conclusions des différents volets des travaux pour répondre aux questions de l'évaluation.

2. Méthode d'évaluation

L'évaluation des PEMS s'est inspirée de six sources d'information : un examen et une analyse des données administratives; des entrevues auprès de représentants officiels du programme; une enquête auprès des participants et auprès d'un échantillon apparié de non-participants; des groupes de discussion auxquels ont participé des membres du personnel des Centres de ressources humaines Canada (CRHC); des études de cas menées dans trois CRHC; et une analyse économétrique visant à déterminer les répercussions préliminaires du programme.

2.1 Examen des données administratives

L'objectif global de l'examen des documents était de permettre aux évaluateurs de se familiariser avec le programme et le contexte dans lequel il est mis en œuvre. Cette étape essentielle pour mener une évaluation formative, dans le cadre de laquelle une connaissance approfondie du programme tel qu'il a été conçu est le fondement de tout travail ultérieur. Le comité avait fourni divers documents lors de la première rencontre avec les évaluateurs, qui les ont lus avant d'élaborer la version préliminaire des instruments de recherche.

DRHC a fourni des fichiers électroniques et des descriptions des fichiers de données administratives concernant les PEMS. Voici quels étaient les principaux buts de l'analyse des dossiers administratifs : établir un profil du programme et de sa clientèle; faire une évaluation du système de suivi et de mesure du rendement; et valider le principal indicateur des résultats au chapitre de l'emploi. De plus, les données ont été utilisées pour choisir les échantillons des participants et des non-participants aux enquêtes, pour répondre à plusieurs questions d'évaluation, et pour examiner les ensembles de données sur les plans de l'intégralité et de l'exactitude.

2.2 Entrevues approfondies

Les objectifs des entrevues approfondies étaient d'évaluer la mise en œuvre, la gestion et l'exploitation du programme; de déterminer dans quelle mesure les personnes interviewées comprenaient les buts et les objectifs du programme; de cerner tout obstacle important à la réalisation des objectifs du programme; d'examiner le partenariat fédéral-provincial; et de recueillir des suggestions sur les moyens d'améliorer le programme.

La première étape consistait à obtenir une liste de personnes à interviewer auprès du comité d'évaluation des PEMS, et des guides d'entrevue ont été élaborés simultanément en vue d'orienter les entretiens.

Il a fallu concevoir des guides quelque peu différents pour tenir compte des différentes perspectives des directeurs des CRHC, des gestionnaires de secteur, des gestionnaires régionaux et des représentants du gouvernement provincial. En tout, 25 gestionnaires de DRHC et du gouvernement provincial ont été interviewés.

2.3 Enquêtes auprès des participants et des non-participants

Deux questionnaires distincts ont été élaborés, un pour les participants et l'autre pour les non-participants. Les deux questionnaires comportaient une longue série de questions communes sur les activités postérieures au programme, qui allaient servir à l'analyse économétrique des répercussions préliminaires.

Les questionnaires ont été passés en revue par les membres du comité d'évaluation, puis ont fait l'objet d'un test préliminaire auprès d'une quarantaine de répondants. Ceux-ci n'ont eu pratiquement aucun problème avec les questions ou les catégories de réponse, ni avec la durée du questionnaire; ils n'ont pas eu non plus de difficulté à se souvenir de détails importants.

Pendant l'élaboration des questionnaires, des échantillons de participants et de non-participants ont été choisis au hasard dans les fichiers administratifs fournis par DRHC. Les participants dont l'intervention avait commencé au plus tôt le 1er janvier 1997 et s'était terminée au plus tard le 30 juin 1998 étaient admissibles. L'échantillon a été stratifié selon les différents volets des PEMS, de façon à ce que la marge d'erreur soit d'environ 6 p. 100 pour chaque volet. Le nombre final de répondants par volet s'établissait comme suit :

Volet	N
Services d'aide à l'emploi	209
Partenariats pour la création d'emplois	196
Achat de formation/participants payants	284
Travail indépendant	116
Subventions salariales ciblées	228
TOTAL	**1 033**

Pour les non-participants, on retenu un échantillon aléatoire très semblable à l'échantillon des participants. La documentation signale quelques caractéristiques fondamentales à utiliser aux fins de l'appariement, notamment l'âge, le sexe, la scolarité, l'admissibilité au programme et les antécédents en matière d'emploi/de chômage. L'admissibilité au programme allait de soi, puisque les non-participants provenaient des fichiers de l'assurance-emploi. Comme les données administratives sur le niveau de scolarité manquaient pour certains clients, cette variable n'a pas été utilisée pour l'appariement. Les échantillons ont été appariés selon l'âge, le sexe et les antécédents en matière de chômage.

Un système d'interviews téléphoniques assistées par ordinateur (ITAO) a été utilisé pour faciliter les enquêtes par téléphone. Comme il est difficile de joindre quelqu'un à la maison et que certains numéros de téléphone étaient inexacts, on a fait jusqu'à 20 tentatives pour joindre chaque membre de l'échantillon avant de le remplacer. La plupart des entrevues par téléphone ont eu lieu en soirée ou la fin de semaine. En moyenne, elles ont duré 18 minutes pour les participants et 13 minutes pour les non-participants. Les taux de réponse ont été respectables pour ce groupe cible, à savoir 62 p. 100 chez les participants et 61 p. 100 chez les non-participants. Une analyse de la non-réponse a permis de conclure qu'il ne devrait pas y avoir d'erreurs systématiques importantes.

Le système d'ITAO a permis d'établir un fichier informatisé prêt à l'utilisation. Celui-ci a fait l'objet d'une vérification soigneuse puis a été importé dans le progiciel SPSS aux fins de l'analyse statistique.

L'erreur-type est la principale mesure qui permet d'établir l'exactitude des résultats. Aux fins de nos calculs, c'est la variable du sexe qui a été utilisée. Les erreurs-types et les marges d'erreur connexes[1] avec un intervalle de confiance de 95 p. 100 sont les suivantes :

	ET	Marge d'erreur
PEMS	0,0145	± 2,9 %
Services d'aide à l'emploi	0,0314	± 6,2 %
Partenariats pour la création d'emplois	0,0305	± 6,0 %
Achat de formation	0,0274	± 5,4 %
Travail indépendant	0,0325	± 6,4 %
Subventions salariales ciblées	0,0296	± 5,8 %

2.4 Groupes de discussion réunissant le personnel des CRHC

Les groupes de discussion avaient pour objet d'évaluer la mise en œuvre du programme; de mieux comprendre comment les activités des PEMS se déroulent; d'examiner comment le suivi du programme est assuré; et de recueillir des suggestions sur les moyens d'améliorer le programme.

Des groupes de discussion ont été organisés à l'intention de tous les membres du personnel des CRHC qui pouvaient y assister, dans les sites visés par les études de cas de même qu'à Halifax. Le protocole des questions a été soumis à l'approbation du comité.

---

[1] La moyenne d'un échantillon, quel qu'il soit, sera généralement différente de la moyenne pour l'ensemble de la population. La mesure de cette différence est *l'erreur-type*. Pour estimer l'exactitude des résultats, on calcule un « intervalle de confiance » par rapport à la moyenne pour l'ensemble de la population. Les intervalles de confiance, qu'on appelle généralement « marges d'erreur », sont essentiellement des rajustements qui permettent de tenir compte de toute différence éventuelle entre l'échantillon et la population.

Les séances ont duré de deux à trois heures. Les délibérations ont été transcrites puis analysées.

2.5 Études de cas

Des études de cas ont été menées aux CRHC d'Antigonish, de Sydney et de Yarmouth. Elles avaient pour objet d'examiner comment les PEMS — qui se caractérisent par une grande flexibilité à l'échelle locale — ont été mises en œuvre dans différentes régions de la province. Les études de cas comportaient un examen des données administratives, des entrevues avec le directeur, des employés, des groupes d'extension et des fournisseurs de services de l'extérieur, un groupe de discussion regroupant des membres du personnel, une rencontre avec un comité régional, et des observations. Les délibérations ont été transcrites puis analysées.

2.6 Analyse économétrique des premières répercussions

Même s'il est encore trop tôt, à l'étape de l'évaluation formative, pour rendre un verdict définitif sur les répercussions du programme, il est important de rechercher les premiers signes de la réussite du programme. La principale question : le programme semble-t-il atteindre ses objectifs d'entrée de jeu?

Cette évaluation s'est inspirée d'un modèle quasi expérimental pour estimer l'efficacité du programme. C'était en effet indispensable, puisque l'attribution des participants et des non-participants ne s'est pas faite au hasard comme cela aurait été le cas dans le cadre d'une expérience réelle. Diverses techniques économétriques et statistiques ont été utilisées pour déterminer si le programme avait eu un impact différentiel sur le travail, le salaire, le recours à l'assurance-emploi ou à l'aide sociale, le temps passé à travailler et/ou à faire des études, et les attitudes envers le travail et l'aide sociale.

Pour mesurer les répercussions du programme, on a obtenu des données sur la période préalable, c'est-à-dire la période de deux ans ou plus avant la participation. Cette information s'est révélée importante, parce qu'elle a permis de déterminer l'impact différentiel du programme en neutralisant les erreurs systématiques occasionnées par des écarts statistiques non observés.

3. Programme des prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS) en Nouvelle-Écosse

Les prestations d'emploi et mesures de soutien sont des programmes et des services conçus pour aider les clients actuels et les anciens clients de l'assurance-emploi (AE) à se préparer à occuper un emploi, à en trouver un et à le conserver. Les PEMS ont été mises en œuvre dans la foulée de la restructuration de l'AE en 1996. Les principaux objectifs de la réforme étaient « de veiller à ce que le régime tienne compte des réalités actuelles du marché du travail et d'en supprimer les contre-incitations et les inégalités ». L'accent a été mis sur l'aide active au réemploi, afin d'aider les chômeurs à trouver des emplois, améliorer les mesures incitatives au travail et de simplifier les processus administratifs pour les employeurs.

La Partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi* prévoyait six changements importants concernant les PEMS :

1. La clientèle est élargie. En vertu de la *Loi sur l'assurance-chômage*, seuls les prestataires actifs de l'assurance pouvaient se prévaloir des mesures d'emploi. Mais en vertu de la Partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*, sont admissibles les prestataires actifs et les anciens prestataires, c'est-à-dire ceux qui ont touché des prestations d'assurance-emploi au cours des trois dernières années (au cours des cinq dernières années s'il s'agissait de prestations de maternité ou parentales).

2. La période d'admissibilité aux prestations n'est plus prolongée pour les prestataires bénéficiant des mesures actives d'emploi. Autrefois, la période d'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage pouvait être prolongée jusqu'à trois ans pendant que le prestataire participait à des interventions actives dans le cadre du programme. Ce n'est plus le cas en vertu du régime d'AE, mais une nouvelle mesure — l'aide financière négociée — prévoit dorénavant que les travailleurs et les clients peuvent négocier leur propre contribution à l'intervention.

3. Des dispositions relatives aux partenariats avec les provinces et les territoires sont adaptées. En vertu de la nouvelle loi, les PEMS doivent être élaborées de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux; en fait, les fonds prévus à la Partie II peuvent être transférés aux provinces et aux territoires qui décident d'assumer la responsabilité de la mise en œuvre des services, dans le cadre d'une Entente sur le développement du marché du travail (EDMT).

4. L'élimination en trois ans des achats de formation est envisagée. La *Loi sur l'assurance-emploi* prévoyait l'élimination, au plus tard le 30 juin 1999, des cours ou des places de formation que le gouvernement achetait auprès des provinces et territoires et de fournisseurs de services de formation. La Nouvelle-Écosse se

proposait de remplacer les achats de formation par des prêts et subventions de perfectionnement en 1998-1999, mais la mise en œuvre a été retardée.

5. L'obligation de rendre compte des résultats est mise en vigueur. Les PEMS sont axées sur les résultats obtenus par les clients. Parmi les indicateurs des résultats se trouvent les éléments suivants : le nombre de participants qui ont trouvé du travail; dans le cas des prestataires actifs de l'AE, le montant des prestations qui n'ont pas été versées en vertu de la Partie I en raison d'un retour au travail avant la fin de la période d'admissibilité; et le nombre de prestataires actifs desservis.

6. Les clients se prennent en main. Les clients doivent jouer un rôle actif lorsqu'il s'agit de déterminer l'aide dont ils ont besoin, de rechercher cette aide et, selon le cas, d'assumer une partie de ses coûts.

Dans ce contexte, les PEMS reposent sur les principes suivants :

- des mesures pour aider les participants à trouver et à conserver un emploi, et donc à réduire leur dépendance envers un soutien passif;
- l'harmonisation des mesures d'emploi, pour éviter les chevauchements;
- la concertation et les partenariats avec d'autres paliers de gouvernement et d'autres intervenants;
- la flexibilité à l'échelle locale en ce qui a trait à la mise en œuvre et à la prise de décisions;
- la promotion de l'autosuffisance et la responsabilisation des particuliers;
- des programmes et des services qui reflètent les priorités économiques et les priorités du marché du travail de la Nouvelle-Écosse;
- la reddition des comptes et la mesure des résultats.

À l'heure actuelle, les PEMS offertes en Nouvelle-Écosse comprennent les éléments suivants :

Subventions salariales ciblées. Le volet des subventions salariales ciblées (SSC) propose aux employeurs une subvention salariale leur permettant d'offrir de l'expérience en cours d'emploi à des personnes qui sont en chômage depuis longtemps ou qui sont aux prises avec des obstacles particuliers à l'emploi. La subvention, qui veut encourager les employeurs à recruter des clients admissibles qu'ils n'auraient normalement pas envisagé d'embaucher, peut représenter jusqu'à 60 p. 100 du salaire versé par l'employeur et durer un maximum de 78 semaines. Les contrats sont négociés par le Centre de ressources humaines du Canada (CRHC) ou les partenaires délégués.

Aide au travail indépendant. Les chômeurs qui ont des idées viables pour lancer une entreprise peuvent avoir droit à du soutien financier, à de l'aide en matière de planification et à un soutien continu pendant qu'ils mettent leur entreprise sur pied. La priorité doit être accordée à des groupes désignés : les femmes, les membres de minorités

visibles, les Autochtones et les personnes handicapées. Pour ce qui est de la mise en œuvre, le CRHC conclut des ententes avec des agents locaux qui ont de l'expérience en matière de développement de l'entreprise. Ces organismes tiers font la sélection des clients selon les critères prévus, leur offrent une formation portant sur les principaux aspects de l'exploitation d'une entreprise et négocient la contribution du client et la durée du contrat (qui ne dépassera pas 52 semaines, ou 78 semaines dans le cas des personnes handicapées). Le soutien du revenu — l'AE et certaines dépenses comme les frais de garde des enfants — n'est pas assurable.

Partenariats pour la création d'emplois (PCE). Les PCE ont pour objet de favoriser le développement de l'économie locale dans des domaines où les emplois sont rares; il s'agit de projets qui encouragent la mise sur pied de partenariats communautaires pour aider les prestataires à acquérir une expérience de travail. Les partenaires peuvent comprendre les provinces, le secteur privé, des groupes de travailleurs et des groupes communautaires. L'objectif est de créer « des emplois durables » pour les clients, c'est-à-dire des emplois se maintiendront au-delà du projet de création d'emplois. Les projets mis sur pied en vertu de cette composante ne devraient pas être des « emplois artificiels », ni financer des activités communautaires existantes. Ils visent à financer de nouvelles initiatives de développement économique communautaire. On s'attend à ce que les partenaires apportent une contribution aux coûts d'immobilisation et aux coûts du matériel, voire même qu'ils offrent éventuellement un complément au soutien du revenu. Les clients visés sont les personnes admissibles aux PEMS qui sont aux prises avec de multiples obstacles à l'emploi, ou les clients plus aptes à travailler mais pour qui il n'y a pas de débouchés. Ce volet est financé par l'entremise d'ententes de contribution d'au plus 52 semaines. Le soutien du revenu peut prendre la forme de prestations d'AE ou d'une rémunération non assurable.

Achat de formation et subventions et prêts de perfectionnement (Achat de formation). Comme on l'a vu précédemment, les achats de formation devaient être éliminés au plus tard au milieu de 1999 pour être remplacés par des prêts et subventions de perfectionnement. Cette initiative prévoit l'octroi de prêt ou de subventions pour aider les personnes ayant besoin d'acquérir de nouvelles compétences pour retourner au travail à couvrir une partie de leurs frais de scolarité et de leurs frais de subsistance. Habituellement, l'achat de formation consiste à « acheter » des places dans un collège communautaire local ou une école de formation privée, qui seront réservées aux clients admissibles. Les clients de ce volet sont pas tenus de chercher du travail pendant leur formation; ils touchent des prestations d'AE et les frais des cours sont couverts. Les « participants payants » ne sont pas tenus de chercher du travail, mais doivent assumer eux-mêmes les frais des cours. La durée maximale est de 52 semaines.

Services d'aide à l'emploi. En vertu des Services d'aide à l'emploi, les CRHC ou des organismes communautaires dispensent un éventail de services ainsi que des programmes de DRHC pour aider les clients à se préparer à occuper un emploi, à en trouver un et à le conserver. Les services peuvent aller de l'information libre-service à la gestion intégrale du cas. Les SAE sont suffisamment souples pour permettre aux CHRC de désigner les services qui seront dispensés en sous-traitance et les fournisseurs qui les offriront, selon les besoins et les ressources de la localité. Les services d'aide à l'emploi (SAE) sont

normalement utilisés par des clients aptes à l'emploi qui ont besoin d'information sur le marché du travail, d'aide en matière de recherche d'emploi, d'accès à des outils comme des logiciels de rédaction de curriculum vitæ et Internet. Dans certaines régions, les clients qui ont des besoins plus nombreux, par exemple les personnes handicapées, peuvent être aiguillés vers des fournisseurs de SAE qui ont une expérience appropriée.

Partenariats locaux du marché du travail. Des employeurs locaux, des groupes de travailleurs, des organisations communautaires et des organismes gouvernementaux forgent des partenariats en vue de créer des débouchés locaux à l'intention des chômeurs. Les objectifs des Partenariats locaux du marché du travail sont d'appuyer les initiatives communautaires visant à déterminer les besoins du marché du travail, de définir la capacité de la collectivité à satisfaire ces besoins, de travailler avec des partenaires à mettre en valeur le « potentiel communautaire » en vue de combler les besoins du marché du travail local, et de minimiser les chevauchements et les lacunes dans les services. À ce titre, les Partenariats locaux du marché du travail financent des activités de recherche et de planification communautaire ainsi qu'un très grand nombre d'activités axées sur le développement économique communautaire. Les CRHC doivent cerner les besoins (ce qui peut se faire par le biais de la recherche et de la mise sur pied de groupes de planification locale), contribuer à mobiliser les ressources communautaires pour répondre aux besoins ainsi déterminés, fournir de l'information et du soutien financier au besoin, négocier les partenariats et assurer le suivi des résultats.

Aucun prestataire n'est automatiquement admissible aux prestations d'emploi. De nombreux bureaux ciblent les prestataires qui ont besoin d'une aide supplémentaire et qui sont déterminés à s'investir personnellement dans un plan de retour au travail. Un membre du personnel du CRHC a pour tâche d'aider à déterminer les besoins des clients et leur admissibilité aux PEMS. Les clients élaborent un plan d'action individuel qui doit être approuvé par un membre du personnel du CRHC ou un gestionnaire de cas de l'extérieur. Le plan expose les mesures que le client accepte de prendre pour retourner au travail, et les mesures que DRHC prendra pour l'y aider. Les gestionnaires de cas fournissent du soutien aux clients et suivent leurs progrès, et leur offrent une aide supplémentaire au besoin.

4. Mise en œuvre et fonctionnement des prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS)

Dans le présent chapitre, on examinera la mise en œuvre et le fonctionnement des PEMS en Nouvelle-Écosse. La première section résume brièvement la mise en œuvre des PEMS dans la province, à partir de l'information tirée des entrevues auprès des personnes-ressources de premier plan. La deuxième section résume le mode de fonctionnement des PEMS en Nouvelle-Écosse, à partir de l'information tirée des entrevues auprès des personnes-ressources de premier plan, des délibérations des groupes de discussion et des études de cas.

4.1 Mise en œuvre des PEMS

C'est en juillet 1996 que les PEMS ont été mises en œuvre en Nouvelle-Écosse. Les personnes interviewées étaient généralement d'avis que l'opération s'était déroulée sans heurt, ce qui s'explique en partie par la flexibilité des PEMS. De plus, un grand nombre des membres du personnel interviewés étaient d'avis que les composantes des PEMS étaient le prolongement de programmes du marché du travail que Développement des ressources humaines Canada (DRHC) offrait déjà. Les volets Achat de formation et Aide au travail indépendant de même que divers programmes de subventions salariales et de création d'emplois étaient offerts par DRHC depuis nombre d'années. Plusieurs personnes interviewées ont également fait état de similitudes avec la stratégie Planification de l'emploi (PE).

Le nouveau mécanisme de mise en œuvre comportait cependant un changement de taille, à savoir l'accent mis sur les résultats obtenus par le client : celui-ci a-t-il obtenu et conservé un emploi? Plusieurs répondants ont remarqué un changement dans la philosophie et la culture. Ils affirment que selon la nouvelle philosophie, on se préoccupe de ce qu'il advient du client, c'est-à-dire qu'on continue de travailler avec lui tant qu'il n'a pas atteint l'autosuffisance.

Un autre changement a été apporté : le soutien financier n'était plus un droit acquis, mais il faisait l'objet de négociations avec le client, celui-ci apportant sa contribution aux coûts de l'intervention; il a donc fallu que les attitudes changent elles aussi. En vertu de l'aide financière négociée, les conseillers travaillent avec les clients pour calculer les coûts de la formation et une entente est négociée pour répartir ces coûts entre DRHC et le client. Selon un répondant, c'est là le changement le plus fondamental. Les gestionnaires de partout dans la province étaient très en faveur de ce partage des coûts avec les clients. Ils estiment que les clients sont plus déterminés à réussir s'ils paient leur quote-part, plus responsabilisés et plus décidés à mener leur formation à bien. De plus, le personnel a

constaté que les clients qui apportent leur propre contribution financière font davantage de travail préparatoire pour s'assurer qu'il s'agit bien du programme qui leur convient.

Le recours accru aux partenariats est un dernier changement mentionné par les répondants : le recours à des tiers chargés de dispenser les programmes et la collaboration avec d'autres paliers de gouvernement. Le chapitre 5 porte sur le partenariat avec la province et le chapitre 6 présente de nombreux exemples des aspects positifs des partenariats à l'échelle locale.

4.1.1 Défis qu'il a fallu relever pendant la mise en œuvre

En général, les répondants étaient d'avis que la mise en œuvre des PEMS s'était déroulée sans heurt, parce que les composantes étaient demeurées essentiellement inchangées. Les défis à relever ont eu trait surtout aux changements organisationnels qui ont été apportés en même temps.

La Région, par exemple, était en train de réduire son personnel — certains CRHC ont perdu de nombreux employés chevronnés. Cette mesure se révélait particulièrement préoccupante pour un programme reposant sur le principe de la flexibilité. Certains CHRC ont été obligés de recourir à des organismes de l'extérieur pour l'exécution de certains volets des PEMS.

Le calendrier d'exécution serré a représenté un autre défi du point de vue de la mise en œuvre. Les répondants ont affirmé qu'il y avait beaucoup à faire en très peu de temps.

Pendant la phase de mise en œuvre, une activité de premier plan — la formation du personnel — a beaucoup laissé à désirer, selon les personnes interrogées. Malgré les divergences d'opinion quant à savoir s'il y avait eu trop ou trop peu de formation, la plupart des répondants convenaient que la formation avait été trop générale. Il y a eu une série de séances de formation élaborées à l'échelle nationale qui portaient sur les mécanismes de mise en œuvre et les mesures de reddition des comptes. Mais selon les répondants, elles ont été offertes beaucoup trop tôt avant la mise en œuvre des PEMS. De plus, l'information concernant les mesures changeaient constamment. Mais surtout, selon le personnel, les séances étaient de nature très générale, voire même philosophique. L'absence de détail « concrets » a amené le personnel à improviser, ce qui a donné lieu à un manque d'uniformité dans la façon dont les mesures ont été appliquées à l'échelle de la province.

Comme on l'a vu précédemment, la mise en œuvre de certaines composantes individuelles n'a pas soulevé de grands problèmes, étant donné leur similitude avec des programmes précédents. Le seul volet que le personnel en place ne connaissait pas était celui des Partenariats locaux du marché du travail. Un grand nombre de répondants ont affirmé qu'ils n'étaient pas au courant des règles qui la régissaient expressément.

Comme le personnel connaissait mal les lignes directrices, il y aurait lieu de prévoir une formation axée expressément sur le programme. Les répondants ont affirmé qu'il serait urgent d'offrir une formation portant trait expressément sur la définition des Partenariats pour la création d'emplois ou des Partenariats locaux du marché du travail ainsi que de la

mise en valeur du potentiel communautaire. Les agents de projet ont affirmé qu'ils n'étaient pas satisfaits de leur travail sur le terrain et qu'ils voulaient apprendre la bonne façon de faire.

Lorsqu'on leur a demandé si des options en particulier avaient été plus difficiles à mettre en œuvre, les répondants ont cité presque à l'unanimité les prêts et subventions de perfectionnement. Ceux-ci, qui devaient entrer en vigueur en janvier 1999, ont été mis en veilleuse temporairement, en attendant le résultat des rencontres entre la province et le ministre fédéral de DRHC. Les provinces se préoccupent de la réduction des capacités qui suivra le retrait du gouvernement fédéral du domaine des achats directs de formation en juin 1999. Le personnel en place avait hâte de mettre le processus en branle le 1er janvier et estimait que ce serait une bonne chose pour les clients. Certains avaient déjà commencé à négocier des prêts avec leurs clients lorsque le programme a été mis en veilleuse. La plupart des répondants étaient d'avis qu'il serait urgent de relancer le programme des prêts et subventions de perfectionnement avant l'expiration du volet Achat de formation.

4.2 Le fonctionnement actuel des PEMS

Pour faire une analyse approfondie et systématique du fonctionnement actuel des PEMS, nous examinerons dans la présente section les PEMS du point de vue de leurs objectifs, de leur structure, des communications, des activités de suivi et de l'environnement.

4.2.1 Objectifs

Un bon moyen de déterminer si un programme a été mis en œuvre comme prévu est de demander aux responsables de son fonctionnement quotidien quels sont les principaux objectifs qu'ils tentent d'atteindre. Si le but visé par le personnel sur le terrain est différent de celui des planificateurs du programme, il y a de bonnes chances que le programme tel qu'il est exploité ne corresponde pas au programme tel qu'il a été conçu.

Les répondants ont répondu presque à l'unanimité que les objectifs les plus importants des PEMS étaient l'emploi et les économies au chapitre des prestations d'AE, ce qui correspond aux principaux objectifs des PEMS. Plusieurs gestionnaires ont également parlé de la mise en valeur du potentiel communautaire, qui correspond à la nouvelle vision de DRHC. De plus, il y a de bonnes raisons de penser que les gestionnaires à tous les paliers prennent au sérieux la nouvelle priorité qui est accordée aux résultats. La plupart ont parlé de l'importance de se concentrer sur les résultats obtenus par le client.

Mais ces objectifs seront-ils vraisemblablement atteints? Plusieurs contraintes risquent d'empêcher le programme de les atteindre pleinement.

Contraintes qui empêchent le programme d'atteindre pleinement ses objectifs

Les contraintes citées le plus souvent, et de loin, particulièrement au niveau des CRHC, étaient reliées aux limites du système d'information de gestion. Selon les répondants, les systèmes administratifs actuels ne sont pas adéquats pour fournir une information rapide qui aiderait à gérer le programme et à rendre des comptes à son sujet. Certains répondants ont dit qu'ils ne savaient pas s'ils obtenaient les résultats escomptés, et qu'il leur était donc impossible de rajuster la charge de travail ou d'apporter des changements en fonction des résultats. De toute évidence, l'incapacité de mesurer les résultats va à l'encontre de la nouvelle priorité que DRHC accorde aux résultats.

Outre leurs répercussions évidentes sur la gestion et la reddition des comptes, les limites des mesures des résultats ont d'autres répercussions négatives. Un suivi insuffisant des résultats peut entraver les décisions relatives aux interventions à mettre en œuvre. Les personnes-ressources de premier plan interviewées ont affirmé qu'elles n'ont pas été capables de mesurer l'efficacité de leurs programmes, de sorte qu'elles ont tendance à se fier à des mesures qu'elles connaissent bien et qui ont donné de bons résultats dans le passé, par exemple les Subventions salariales ciblées.

Ce problème de suivi entrave également la capacité de la Région d'évaluer le rendement de différents secteurs ou de différents CRHC, les uns par rapport aux autres. Un bureau peut inclure tous les clients qui assistent à une séance d'information de groupe, les aiguiller vers un volet avant le ciblage et la sélection et compter les résultats. Un autre bureau peut avoir d'autres critères de suivi.

Quelques autres contraintes ont également été mentionnées. Certains répondants ont soulevé la question du financement limité des ressources, dont le principal résultat, selon eux, est la réduction du personnel, qui a donné lieu aux situations suivantes :

- un plus grand nombre d'activités sont données à contrat, de sorte qu'on exerce un moins grand contrôle sur la gestion des cas;
- on favorise peut-être certains éléments de programme qui ont besoin de moins de ressources ou le recours à un tiers qui exécutera le travail;
- la perte d'un savoir-faire précieux, qui pourra se traduire par une réduction de la qualité des services.

Dernière contrainte qui entrave les résultats sur le plan de l'emploi selon les répondants : le mauvais état de l'économie. Le marché du travail varie considérablement à l'échelle de la province; le chômage est relativement faible dans les environs de Halifax, mais ailleurs, il est élevé. Le chômage élevé est considéré comme un problème de taille pour les Partenariats pour la création d'emplois, car la faible demande de main-d'œuvre pourrait entraver sérieusement les possibilités d'emploi à la fin de la subvention, ce qui s'appliquerait également aux participants du volet Subventions salariales ciblées.

4.2.2 *Structure de mise en œuvre des PEMS*

Au cœur de la structure de mise en œuvre des PEMS se trouve le bureau régional, dont deux services s'occupent expressément des PEMS : les services de soutien à la prestation et les alliances stratégiques.

Le service des alliances stratégiques s'occupe des partenariats, des conseils sectoriels, de la mise en valeur du potentiel communautaire et des groupes désignés[2] ainsi que des activités extracôtières. À ce titre, le service des alliances stratégiques ne traite généralement pas avec les bureaux locaux, mais surtout avec des organismes de l'extérieur.

Les services de soutien à la prestation s'occupent des programmes mis en œuvre dans les bureaux locaux et traitent avec les clients. Ils sont chargés des fonctions de counseling et de formation, de même que des services d'emploi. Étant donné la structure très décentralisée des PEMS, les services de soutien à la prestation jouent un rôle limité dans la mise en œuvre du programme à proprement parler. Ils agissent surtout à titre d'experts-conseils et de conseillers. Le volet Achat de formation est toujours administré par la Région, mais il doit être éliminé complètement d'ici juin 1999. Les services de soutien à la prestation ont également la responsabilité de la fonction d'information de gestion et de la gestion financière des PEMS.

Le rôle de la Région a été beaucoup plus important pendant la phase d'implantation des PEMS. Le Bureau régional s'est ensuite retiré et a confié l'exécution permanente des programmes aux secteurs et aux CRHC.

Au palier suivant, on retrouve quatre secteurs ou régions géographiques de mise en œuvre des services. La carte géographique qui suit illustre ces quatre secteurs, soit la région métropolitaine de Halifax, la région industrielle du Cap-Breton, la vallée et la rive sud, et la région nord. Un bureau de secteur et un CRHC partagent des locaux dans chaque secteur, soit à Halifax, à Sydney, à Bridgewater et à New Glasgow. Outre leurs fonctions liées à l'emploi, les bureaux de secteur se chargent de la plupart des fonctions administratives pour le secteur et traitent les demandes d'assurance-emploi.

À l'intérieur des secteurs, les CRHC dispensent des services et des programmes aux clients, notamment ceux qui relèvent des volets suivants : assurance-emploi, investissement dans les ressources humaines, programmes de la sécurité du revenu et travail.

---

[2] C'est-à-dire des groupes comme ceux qui sont constitués de personnes handicapées et d'Autochtones, qui ne relèvent généralement pas des PEMS.

Source : Plan d'activités de la Nouvelle-Écosse, 1998-1999

Les divers paliers de l'organisation en sont encore à définir leurs rôles. Il y a beaucoup d'incertitude au sujet des rôles respectifs des différents éléments de l'organisation. Les secteurs et les CRHC ne savent pas exactement quel est le rôle de la Région, particulièrement dans le cas des activités panrégionales : la Région pourra encore intervenir, mais en cette époque de décentralisation, on sait rarement qui a le pouvoir de prendre les décisions.

Interrogés au sujet des points forts de la structure organisationnelle lorsqu'il est question de la capacité du programme de répondre à ses objectifs, les gestionnaires ont généralement répondu « la flexibilité ». En vertu des PEMS, la plus grande partie des pouvoirs discrétionnaires sont confiés aux travailleurs de première ligne, et plusieurs répondants ont affirmé qu'ils aiment disposer d'autant de flexibilité.

Tous les répondants convenaient que les PEMS sont suffisamment souples pour permettre la prise de décisions à l'échelle locale. Les CRHC sont satisfaits de leurs pouvoirs décisionnels.

Mais la flexibilité peut également présenter des inconvénients. L'existence de règles permet de veiller à ce que l'intervention soit mise en œuvre telle qu'elle a été conçue. Sans règles, il peut y avoir un manque d'uniformité entre les secteurs et même à l'intérieur de certains secteurs. Certains gestionnaires de CRHC ont convenu qu'il n'y avait pas toujours d'uniformité entre les CRHC d'un même secteur de mise en œuvre. Par exemple, les agents de l'assurance-emploi, qui, selon le modèle de mise en œuvre des services, ont reçu la formation nécessaire pour s'acquitter de certaines fonctions, ne le feront peut-être pas si ce n'est pas une priorité aux yeux du directeur du CRHC. De plus, selon deux

répondants, les clients commencent à constater qu'ils sont traités différemment parce que la façon d'appliquer les PEMS n'est pas interprété de la même façon partout.

Les employés de longue date des CRHC ont réservé un bon accueil à l'assouplissement prévu par les PEMS et au transfert de responsabilité; toutefois, bon nombre de répondants font remarquer que la flexibilité des PEMS et le transfert de pouvoir en faveur du personnel, local pourraient se révéler problématiques pour les nouveaux membres du personnel, et que même les employés chevronnés ont besoin de paramètres. Certains répondants chevronnés ont affirmé qu'il est difficile de travailler quand il y a si peu de lignes directrices.

Il est donc ironique de constater que la flexibilité peut être à la fois le principal point fort et la plus grande faiblesse de la structure de mise en œuvre.

4.2.3 Communication

Le système de communication est la pierre angulaire de toute organisation et il doit bien fonctionner pour que l'organisation ou le programme soit efficace. Les communications ont été examinées au niveau global (voir le chapitre suivant) et sur le terrain, de même qu'entre les différents paliers.

Communication au niveau des secteurs

La région nord a un comité unique en son genre — le comité de coordination du FIRH — qui a pour tâche de faciliter les communications à l'intérieur du secteur. Le comité se compose de représentants de chacun des bureaux de la région nord, de même que de représentants des services au niveau central. Au début, le comité se concentrait sur les répercussions de la nouvelle loi relativement à l'exécution du programme, s'occupant des détails de la mise en œuvre et de la gestion des cas. Au fil du temps, son rôle a évolué pour comprendre la budgétisation, d'abord à titre consultatif puis, plus récemment, à titre plus concret, le comité ayant certains pouvoirs décisionnels. Ce comité de secteur fait également office de tribune pour examiner les questions et les préoccupations du personnel et mettre en commun les pratiques exemplaires. Aux yeux du personnel des bureaux locaux tout autant que des membres du comité, ce dernier favorise de bonnes communications dans le secteur.

À notre connaissance, il n'y a pas d'autre comité de ce genre dans les trois autres secteurs. Les gestionnaires/le personnel des CRHC des autres secteurs se réunissent à l'occasion pour discuter de questions de stratégie et de procédure.

Aucun répondant ne s'estimait bien informé des activités des autres paliers du réseau de mise en œuvre (c'est-à-dire la région, les secteurs, les CRHC). Il semble y avoir des lacunes en ce qui concerne la connaissance des activités des autres paliers et leur rôle, ce qui s'explique en partie par l'ampleur et le rythme des changements récemment apportés. Les directeurs et le personnel des CRHC se sont dits inquiets au sujet des communications entre les secteurs et entre les bureaux de secteur et les bureaux régionaux. Le rôle du personnel régional n'est pas non plus très clair à l'échelle locale.

Comme on accorde plus d'importance à la prise de décision à l'échelle locale, le rôle du bureau régional a changé, et il est devenu davantage un conseiller qu'un décideur; cependant, comme l'a fait remarquer un répondant, le personnel ne sait pas toujours à qui s'adresser à des fins de consultation.

Communication au niveau des CRHC

En général, la direction et les cadres des CRHC s'estimaient bien informés au sujet des PEMS à proprement parler. La plupart des répondants ont affirmé que le matériel et les communications étaient clairs et suffisants pour leur permettre de bien comprendre les grandes lignes du programme.

Au niveau de la mise en œuvre, les communications semblent poser davantage de problèmes. Les répondants étaient particulièrement insatisfaits des communications avec les fournisseurs de services de l'extérieur. Ainsi, dans une région, l'information la plus élémentaire, notamment le nom du gestionnaire de cas, n'avait pas été partagée entre le CRHC et son principal fournisseur de services de l'extérieur. Cependant, étant donné l'ampleur des changements dans les activités — le recours de plus en plus fréquent à des organismes de l'extérieur — on peut s'attendre à des problèmes de communication et de fonctionnement au début, tant que les diverses parties ne se seront pas familiarisées avec leurs nouveaux rôles.

Tout système de communication fonctionne à deux niveaux : le niveau formel et le niveau informel. Au niveau informel, les répondants pensent que le système fonctionne bien. Le système informel de communication est cordial. Les employés des CRHC ont dit qu'ils avaient de bonnes relations de travail avec les personnes-ressources des organismes de l'extérieur. La plupart des représentants des organismes tiers ont confirmé qu'ils avaient de bonnes relations de travail avec les personnes-ressources au CRHC. À leurs yeux, les employés des CRHC sont ouverts et chaleureux.

Les rapports d'étape constituent une grande partie du système formel de communication. Les organismes de l'extérieur sont généralement tenus de fournir des rapports mensuels ou trimestriels aux CRHC. Mais selon les employés des CRHC ayant pris part aux groupes de discussion, ces rapports ne sont pas adéquats pour les fins prévues de suivi et de reddition des comptes.

4.2.4 Suivi du programme

Le suivi du programme englobe plusieurs éléments clés de son administration : le suivi de divers aspects de la structure de mise en œuvre qui relèvent de chaque palier; le suivi des fournisseurs de services de l'extérieur; le suivi des clients placés; et la gestion de l'information. On examinera chacun de ces éléments dans la présente section.

Dans l'ensemble, les personnes-ressources de premier plan n'étaient pas satisfaites du suivi des PEMS. Les cadres supérieurs s'inquiétaient de l'absence de suivi à l'échelle locale. Les directeurs de CRHC se préoccupaient de l'absence de suivi au sujet des clients qui participaient à des projets d'expérience de travail. Le personnel affecté à la mise en

œuvre à l'échelle locale s'inquiétait de sa capacité d'assurer le suivi des organismes contractuels de l'extérieur.

Les répondants étaient surtout d'avis particulièrement que le suivi des volets Partenariats locaux du marché du travail et Partenariats pour la création d'emplois était inadéquat. Le suivi a tendance à se concentrer sur la prestation des services ou les activités et prend le plus souvent la forme d'un coup de téléphone ou d'un autre contact informel avec les intéressés. Le personnel des CRHC est d'avis que cette approche désinvolte est insuffisante pour respecter les exigences en matière de reddition des comptes.

Le personnel des CRHC a fait remarquer que la réduction des effectifs est l'une des raisons qui explique son incapacité d'assurer un suivi auprès des organismes et des clients. Le personnel n'a pas le temps de visiter les sites. Certains membres du personnel se préoccupent également du manque de temps, et dans certains cas du manque d'expérience, pour faire un suivi financier (pour s'assurer que l'argent est dépensé de façon appropriée).

Même si, dans certains CRHC, le personnel est fermement déterminé à tenir des données à jour sur les clients et à enregistrer toutes les interventions dont a bénéficié un client dans le système, d'autres signalent qu'ils n'enregistrent pas toutes les interventions et qu'ils n'ont pas toujours le temps de mettre l'information à jour.

Outils d'information de gestion

Il y a eu peu de remarques positives au sujet des outils d'information de gestion visant à faciliter la gestion du programme. Quelques répondants étaient satisfaits du système Contact IV pour les fournisseurs de services de l'extérieur. Autrement, la rétroaction était généralement négative.

Selon la presque totalité des personnes que nous avons interviewées à l'échelle locale, les outils d'information de gestion étaient inadéquats. Il y a peu d'information opportune au sujet des interventions ou des contrats.

La complexité du système d'information de gestion, parallèlement aux lacunes susmentionnées sur le plan des ressources consacrées au suivi de l'entrée des données, peut expliquer les problèmes de qualité des données. Par exemple, le nombre de cas figurant dans les données administratives au sujet du volet Aide au travail indépendant est passablement inférieur au nombre de personnes qui, selon les principaux répondants, font l'objet d'une entente chaque année dans les trois sites visés par les études de cas. Le personnel s'inquiétait également de voir que le système était incapable de relever les cas de chevauchement des services.

Le personnel des CRHC comme les fournisseurs de services de l'extérieur voudraient que les tiers aient accès au système de DRHC. Tous estiment que des appels répétés de la part des organismes de l'extérieur en vue de déterminer l'admissibilité d'un client à l'AE prennent beaucoup de temps sans être efficaces.

4.2.5 Activités liées à la prestation des services

Dans les études de cas et les groupes de discussion, on a demandé aux répondants de décrire l'expérience vécue par un client typique des PEMS qui se présente au CRHC ou à un fournisseur de services de l'extérieur. Le processus diffère légèrement d'un CRHC à l'autre, mais en général, il se déroule comme suit.

Habituellement, le client se présente au CRHC pour demander des prestations d'AE ou pour obtenir de l'aide de la part du CRHC ou du fournisseur de services de l'extérieur. Dans certains endroits, la première étape consiste à assister à une séance d'information de groupe au cours de laquelle les participants reçoivent de l'information sur l'assurance-emploi et les programmes et services connexes. Ces séances durent environ une heure.

D'autres CRHC ne tiennent pas de séances d'information de groupe. Deux des trois sites visés par les études de cas offraient de telles séances, mais y ont mis fin, faute de personnel et d'espace. De plus, le personnel de Halifax a signalé que les participants n'étaient pas nombreux à se présenter aux séances, et que bon nombre de ceux qui y avaient assisté désiraient une consultation individuelle après la séance. Il semble toutefois improductif de mettre fin aux séances d'information de groupe parce que certains clients ont besoin d'une attention individuelle — on peut penser que les séances ont été mises sur pied parce qu'elles représentaient un moyen efficace d'informer les clients au sujet des programmes et des services à leur disposition. À moins que cette information ne soit plus du tout transmise aux clients à titre individuel, on peut en déduire que le processus sera plus long pour tous les clients sans les séances d'information de groupe.

Ciblage et sélection

Selon les règles l'étape suivante est celle du ciblage et de la sélection. Le personnel du bureau régional a organisé des séances à ce sujet à l'intention du personnel local, pour bien lui faire comprendre la raison d'être et l'importance d'un ciblage et d'une sélection appropriés. Il existe un modèle de référence pour le ciblage et la sélection qui comprend tous les groupes ciblés à l'échelle nationale et les jeunes. Les répondants à l'échelle régionale sont d'avis que le processus est efficace.

Dans certains bureaux, le ciblage et la sélection sont parfois omis : il existe des critères de ciblage et de sélection, mais le personnel s'en écarte parfois pour être en mesure d'aider tous les clients. Les bureaux qui ont tenté de mettre en pratique le ciblage et la sélection se sont souvent retrouvés avec trop de clients et insuffisamment de ressources, puisque la population ciblée est tellement vaste. Par conséquent, le ciblage et la sélection semblent faire l'objet d'un examen et d'un rajustement dans certains bureaux, alors qu'ils sont essentiellement omis dans d'autres.

Détermination des besoins

La plupart des gestionnaires et des membres du personnel des CRHC ont affirmé que les besoins des participants sont déterminés au moyen d'une entrevue. Dans les sites visés par les études de cas, par exemple, l'entrevue a pour objet de classer le client dans l'une des trois catégories possibles, en fonction de leur scolarité, de leur expérience de travail et de leurs besoins généraux en matière d'employabilité : besoins nombreux; besoins moyens et besoins peu nombreux.

L'étape suivante dépend du niveau des besoins du client. Il existe des options libre-service pour les clients dont les besoins sont peu nombreux (c'est-à-dire ceux qui sont aptes à l'emploi) et qui n'ont pas besoin d'interventions actives. Ces clients sont souvent aiguillés vers un organisme local de l'extérieur à qui l'on a confié à contrat la mise en œuvre du volet Services d'aide à l'emploi.

Les clients ayant des besoins modérés — ceux qui n'ont pas besoin de mise à niveau des compétences ou de formation, mais qui ont besoin d'une aide à l'emploi (généralement une expérience de travail) — voient un préposé à l'emploi et à l'assurance qui ouvre un dossier puis choisit l'intervention la plus appropriée, par exemple les Subventions salariales ciblées ou les Services d'aide à l'emploi. Les clients qui s'intéressent au travail indépendant seront généralement aiguillés vers un fournisseur de services de l'extérieur à qui l'on a confié à contrat la mise en œuvre du volet Aide au travail indépendant.

Les clients qui ont de nombreux besoins — qui ont besoin d'aide pour prendre des décisions en matière de carrière — sont aiguillés vers un conseiller en emploi. Le client et le conseiller établissent un plan d'action qui expose les objectifs visés et les mesures à prendre pour les atteindre; commence ensuite le processus de gestion de cas.

Selon la politique, tous les clients des PEMS sont censés avoir un plan d'action. Mais en général, les CRHC ne dressent pas de plan d'action pour les clients dont les besoins sont peu nombreux. Dans certains bureaux, il n'y a pas non plus de plan d'action pour les clients ayant des besoins modérés. Selon les données administratives, environ le quart des clients des PEMS n'ont jamais eu de plan d'action.

Les plans d'action sont décrits comme des initiatives conjointes des clients et des conseillers en emploi. Certains clients ont déjà un objectif précis lorsqu'ils se présentent, alors que d'autres ont besoin d'explorer diverses options avant d'arrêter un plan. Avant d'approuver le plan d'action, le personnel du CRHC examine divers facteurs, notamment les ressources du client, l'information sur le marché du travail ayant trait à la profession qui l'intéresse et la viabilité du plan d'action.

Counseling

Par « clients dont les besoins sont nombreux », on entend les clients qui ont besoin d'aide pour prendre une décision sur le plan de la carrière et qui ont également besoin d'acquérir et/ou d'améliorer des compétences pour renforcer leur employabilité. Tous les clients de cette catégorie sont reçus par un conseiller en emploi. Les séances de counseling durent

généralement entre 90 minutes et deux heures; les problèmes d'emploi y sont définis et clarifiés, un plan d'action est élaboré puis il est mis en œuvre et évalué.

Comme beaucoup de clients affichent un niveau de scolarité peu élevé, ils sont classés dans la catégorie des besoins nombreux. Les interventions à long terme sont la norme pour eux. Les statistiques administratives confirment que la très grande majorité des clients (67 p. 100) se retrouvent dans le volet Achat de formation.

Gestion des cas

La gestion des cas permet au personnel de veiller à ce que les clients inscrits à des activités conçues pour répondre aux besoins qui ont été définis en matière d'emploi reçoivent le soutien et le suivi périodiques dont ils ont besoin pour mener les activités à bien et obtenir des résultats positifs.

Il ne semble pas y avoir de procédure généralisée de gestion des cas. Certains bureaux l'appliquent systématiquement, tandis que d'autres ne lui accordent pas une priorité aussi élevée. Même à l'intérieur d'une région, il y a de grandes divergences dans l'application de la procédure de gestion des cas.

Par exemple, à Yarmouth, le CRHC et le campus Burridge du Nova Scotia Community College avaient des vues complètement différentes au sujet de la gestion des cas. Le personnel du CRHC estimait que le processus prenait beaucoup de temps, compte tenu des ressources déjà rares, tandis qu'au campus Burridge, la gestion des cas était vue très favorablement.

La gestion des cas était une priorité pour le bureau d'Antigonish bien avant l'implantation des PEMS. Des procédures avaient été mises en place il y a un certain temps, à la demande du directeur local. Le personnel estime que puisque la gestion des cas se fait au niveau local, cela lui permet de mieux suivre le client et le succès de l'intervention.

La direction doit s'assurer que les travailleurs en place comprennent l'importance de la gestion des cas, et faire en sorte que des ressources adéquates lui soient consacrées. Il faut également que les rôles et responsabilités des diverses parties soient clarifiés. Par exemple, dans certains CHRC, personne ne savait au juste qui devait assurer le suivi auprès des clients des fournisseurs de l'extérieur.

4.2.6 Environnement

Les particuliers et les autres organismes exercent une influence considérable sur une organisation. En ce qui concerne les PEMS, l'élément le plus important est peut-être le recours à des fournisseurs de services de l'extérieur.

Pourquoi certains CHRC ont-ils recours à des fournisseurs de l'extérieur pour la mise en œuvre des PEMS, tandis que d'autres ont choisi d'offrir la plupart des services à l'interne? La réponse, selon la majorité des répondants, est une question de « capacité ». À la suite d'une réduction de personnel, de nombreux bureaux sont dans l'impossibilité de

s'acquitter de toutes les tâches à l'interne, ce qui constitue une raison incontestable d'avoir recours à des fournisseurs de l'extérieur.

Parallèlement à la capacité, on retrouve la question de l'expertise. Aucun répondant des CRHC ne pensait que son bureau avait le budget nécessaire pour offrir toute l'expertise nécessaire à l'interne. Cette constatation est particulièrement évidente dans le cas du volet Aide au travail indépendant. La plupart des CRHC — même celui d'Antigonish, qui n'a autrement pas recours à des fournisseurs de l'extérieur — confient à contrat à des organismes locaux experts en la matière la tâche de guider les clients qui veulent lancer une entreprise. L'expertise va au-delà de la connaissance d'un sujet; elle comprend également la capacité de forger des liens de confiance avec les clients.

Il y a également des différences philosophiques fondamentales d'une région à l'autre au sujet des avantages et des mérites du recours à des organismes de l'extérieur. De toute évidence, l'une des principales raisons pour lesquelles le CHRC de Yarmouth a autant recours à des fournisseurs de l'extérieur est la philosophie de la direction du CHRC, qui croit fermement au nouveau mandat de DRHC en matière de mise en valeur du potentiel de la collectivité.

En plus de permettre d'offrir l'expertise nécessaire, la collaboration avec des organismes de l'extérieur a également eu pour effet de mobiliser d'autres intervenants de la collectivité qui veulent aider les chômeurs à trouver du travail et fournir de l'aide aux employeurs locaux (on en trouvera des exemples dans le chapitre 6).

Cependant, le personnel local était d'avis que le recours systématique à des fournisseurs de l'extérieur peut représenter un recul au chapitre du contrôle de la qualité exercé par les CHRC. En particulier, le personnel se demande quelle est l'efficacité du suivi exercé auprès des organismes de l'extérieur et de leurs clients. La solution va au-delà d'un système d'entrée des données meilleur et plus accessible, même si un tel système en constitue un élément important. Selon le personnel des CHRC, il est essentiel que des personnes-ressources assument les tâches complexes du suivi et assurent l'efficacité du système de communication.

Un grand nombre des membres du personnel des CHRC qui ont fait partie des groupes de discussion ont indiqué qu'ils préféreraient que le travail se fasse à nouveau à l'interne.

4.3 Conclusions

La question fondamentale à laquelle toute évaluation formative doit répondre est la suivante : le programme tel qu'il est mis en œuvre reflète-t-il fidèlement la façon dont il a été conçu? Il n'est jamais facile de répondre à ce genre de question, mais c'est particulièrement difficile dans le cas des PEMS, car leur flexibilité est telle qu'il est difficile de définir les programmes et les services. Le Guide de DRHC sur les PEMS donne des descriptions générales de chaque volet, mais laisse essentiellement l'interprétation des PEMS et la façon d'appliquer les lignes directrices à la discrétion des Centres de ressources humaines du Canada (CRHC).

De toute évidence, le programme est conçu pour favoriser la flexibilité locale afin de répondre aux besoins de la collectivité. Les PEMS affichent une très grande flexibilité. En ce sens, le programme a été mis en œuvre tel qu'il avait été prévu. Cependant, cette souplesse soulève certaines préoccupations, particulièrement du point de vue de l'uniformité entre les secteurs et à l'intérieur d'un même secteur.

Une autre conclusion importante de l'évaluation concerne l'absence de données courantes sur les résultats obtenus par les clients qui seraient nécessaires pour rajuster les programmes et services des PEMS. La rationalisation des effectifs, le manque de ressources et un certain manque de sensibilisation de la part de la direction ont fait que les bureaux locaux n'ont pas accès à des données pourtant fort nécessaires sur les résultats.

Deux autres lacunes qui pourraient avoir des répercussions sur la mise en œuvre du programme, ont été relevées à savoir l'absence d'une approche coordonnée et uniforme en matière de mise en œuvre à l'échelle de la province et l'incertitude qui entoure les règles régissant la mise en œuvre de certaines composantes du programme.

5. Le Partenariat

Les prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS) sont entreprises en partenariat avec le gouvernement de la Nouvelle-Écosse en vertu de l'Entente sur le développement du marché du travail (EDMT), dont le principal objectif est de « fournir un cadre pour permettre au Canada et à la Nouvelle-Écosse de travailler ensemble afin de trouver des débouchés par le biais de partenariats stratégiques qui seront profitables aux Néo-Écossais [3] ». Dans le présent chapitre, on examine ce partenariat entre la province et le gouvernement fédéral.

5.1 Contexte de l'EDMT

Conclue le 24 avril 1997, l'Entente Canada-Nouvelle-Écosse sur un cadre pour l'établissement de partenariats stratégiques prévoit que les signataires entreprendront des activités conjointes en matière de programmes et de services relatifs au marché du travail en Nouvelle-Écosse. Les PEMS sont antérieures à cette EDMT, puisqu'elles remontent à juillet 1996.

En vertu de cette entente, la Nouvelle-Écosse a adopté une approche unique en son genre de coopération et de collaboration dans ses rapports avec le gouvernement fédéral et en matière de programmation relative au marché du travail. Tout en acceptant de se concerter et de collaborer étroitement lorsqu'il s'agit de définir certaines questions d'intérêt commun, le Canada et la Nouvelle-Écosse continuent d'assumer séparément la responsabilité de l'exécution de leurs propres programmes et services relatifs au marché du travail, en vertu de leurs textes de loi respectifs.

Les secteurs de coopération et de collaboration prévus par l'EDMT comprennent notamment, mais non exclusivement, les domaines suivants :

- La planification conjointe et l'établissement des priorités;
- La conception et l'exécution des programmes;
- Les partenariats relatifs au marché du travail;
- Les produits d'information;
- La mise en valeur du potentiel communautaire.

L'approche ainsi retenue par le Canada et la Nouvelle-Écosse est différente des approches d'autres provinces, qui ont accepté le transfert intégral des programmes et services financés par le biais de l'AE (Nouveau-Brunswick, Alberta, Saskatchewan, Québec et Manitoba), ou qui ont accepté la cogestion des prestations et mesures d'emploi (Île-du-Prince-Édouard, Terre-Neuve).

---

[3] Entente Canada-Nouvelle-Écosse sur un cadre pour l'établissement de partenariats stratégiques.

Pour bien comprendre l'entente Canada-Nouvelle-Écosse, il faut savoir que ce n'est ni une entente prescriptive, ni une entente de financement (contrairement aux ententes précédentes de formation entre le gouvernement fédéral et la province, ou à l'ancien assistés sociaux). L'entente Canada-Nouvelle-Écosse prévoit plutôt un cadre stratégique grâce auquel les deux paliers de gouvernement définissent conjointement des secteurs prioritaires dans lesquels il est avantageux pour les deux parties de collaborer. En Nouvelle-Écosse, l'accent est mis sur les moyens de servir les clients. L'entente Canada-Nouvelle-Écosse représente, selon un répondant, « un exercice constant d'établissement de liens de confiance, une toute nouvelle façon de travailler ». Les parties sont mieux en mesure de négocier de façon permanente.

Selon certains hauts fonctionnaires, l'entente Canada-Nouvelle-Écosse a rapproché la province et le gouvernement fédéral, après une période au cours de laquelle les deux parties s'étaient éloignées. En vertu de l'ancien Accord sur l'amélioration de l'aptitude à l'emploi des assistés sociaux, par exemple, certains partenariats efficaces avaient été forgés entre les Services communautaires et le personnel de Développement des ressources humaines Canada (DRHC). Les comités officiels de liaison ont cessé d'exister à la fin de l'accord, même si des arrangements consensuels se sont poursuivis dans certaines régions de la province. Depuis la mise en œuvre de l'entente Canada-Nouvelle-Écosse, ces relations ont été rétablies à l'échelle de la province.

5.2 Structure des comités

Divers comités régissent le partenariat. Ils sont chargés de déterminer le partage des coûts, le mandat, les responsabilités mutuelles et les mécanismes de reddition des comptes au sujet des résultats. Ils sont chapeautés par un *comité conjoint de gestion*. Coprésidé par le directeur général de DRHC, région de la Nouvelle-Écosse et le conseiller principal du Secrétariat du développement du marché du travail de la province, le comité conjoint de gestion a le mandat de collaborer et de coordonner les efforts visant à améliorer les programmes et services relatifs au marché du travail du gouvernement fédéral et de la province, au profit des Néo-Écossais. Des représentants des ministères provinciaux des Services communautaires, de l'Éducation et de la Culture, du Développement économique et du Tourisme font partie de ce comité, de même que leurs collègues fédéraux de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, de la Société d'expansion du Cap-Breton et d'Industrie Canada.

De ce comité relève le *comité des cadres supérieurs*, coprésidé par le conseiller principal du Secrétariat du développement du marché du travail et le directeur général adjoint de DRHC. Assez vaste (18 membres ou plus), ce comité compte des représentants de chaque ministère intéressé par l'entente. Du côté fédéral, ses membres proviennent de la direction des bureaux locaux et du bureau régional; les représentants de la province proviennent de l'administration centrale. En outre, les coprésidents des divers sous-comités sont invités à assister aux réunions du comité des cadres supérieurs, qui a pour mandat :

- de recommander un processus conjoint de planification qui permettra de définir les besoins et les débouchés du marché du travail en Nouvelle-Écosse;

- de déterminer comment les programmes et services (visés par l'entente) des deux paliers de gouvernement peuvent collaborer efficacement pour s'attaquer à ces questions;
- d'intégrer les exigences en matière de reddition des comptes et d'évaluation au processus de planification.

Plus particulièrement, ses rôles et responsabilités consistent à :

- dresser un plan annuel pour l'exécution de l'entente, et notamment de prévoir les priorités en matière de conception et de mise en œuvre des programmes, des partenariats du marché du travail, des produits d'information, de la mise en valeur du potentiel communautaire, de la recherche, du partage de l'information, des ressources humaines, des communications et de la technologie;
- faire des examens et des analyses systématiques des activités entreprises en vertu du plan annuel;
- assurer des communications adéquates et rapides avec le personnel et faire en sorte que des possibilités adéquates de formation et de perfectionnement soient offertes;
- passer en revue les dépenses par rapport aux budgets pour faire ressortir les problèmes et recommander des modifications;
- passer en revue les résultats des évaluations en vue d'améliorer la prestation des programmes et des services.

À la base, on trouve 12 sous-comités dont les membres proviennent de l'administration centrale des bureaux locaux de la province, d'une part, ainsi que des bureaux régionaux et des CRHC locaux pour ce qui est de la représentation fédérale. On peut facilement définir la fonction de la plupart des sous-comités selon leur nom : sous-comité du regroupement la co-installation (de DRHC, des Services communautaires, de l'Éducation et de la Culture ainsi que d'organismes non gouvernementaux connexes); sous-comité de la mise en valeur du potentiel communautaire; sous-comité du Projet de Glace Bay (prestation conjointe des services); sous-comité des produits d'information sur le marché du travail; sous-comité de l'alphabétisation; sous-comité des anciens clients réadmissibles; sous-comité des prêts et subventions de perfectionnement; sous-comité du soutien à la création d'emplois; sous-comité Jeunesse[4]; sous-comité de l'évaluation; et sous-comité des communications.

La structure des comités repose sur les principes suivants : en réunissant les cadres supérieurs des autorités fédérales et provinciales à une même table et en invitant le personnel régional et le personnel des bureaux locaux participer aux discussions conjointes, les différends qui, dans le passé, ont entravé la collaboration

[4] Le sous-comité Jeunesse a été éliminé à la suite de la récente signature d'un Protocole Jeunesse avec la province.

provinciale-fédérale céderont la place à une meilleure compréhension de ce que les deux paliers de gouvernement ont en commun[5].

5.3 Exemples d'activités des sous-comités

5.3.1 *Le sous-comité des subventions salariales ciblées (SSC) et de l'aide au travail indépendant (ATI)*

L'une des premières activités concrètes découlant de l'entente Canada-Nouvelle-Écosse a porté sur l'adoption d'approches communes et de principes directeurs pour l'application des volets Subventions salariales ciblées et Aide au travail indépendant par DRHC et le personnel des Services communautaires. Ces approches et ces principes sont résumés dans un manuel, et tout le personnel fédéral et provincial des services d'emploi a reçu de la formation à leur sujet. Cette activité, supervisée par le sous-comité des SSC et de l'ATI, a donné lieu au lancement d'un programme d'harmonisation le 1er avril 1998.

L'un des grands principes adoptés était le suivant : *le bureau local et le membre du personnel auront le pouvoir de prendre des décisions au sujet du bien-fondé de recourir à une option harmonisée pour un client*. Depuis l'adoption du programme d'harmonisation, les membres du personnel de la province dans certaines régions ont signalé que la prise de décision locale était dorénavant privilégiée, plutôt que la prise de décision centralisée qui était autrefois la norme. Le personnel régional dans la région de Halifax, par exemple, assume la responsabilité directe de la plupart des décisions concernant les interventions destinées aux clients. Cette façon de faire représente donc un changement important, car avant l'entente, toute décision devait être approuvée par l'administration centrale.

5.3.2 *Sous-comité des prêts et subventions de perfectionnement (PSP)*

Grâce aux efforts du sous-comité des PSP, les intervenants fédéraux et provinciaux ont pu comprendre les problèmes et les préoccupations de chaque partie et, de l'opinion des coprésidents, « ont pu mettre en œuvre une excellente initiative pour les Néo-Écossais, une initiative dont nous pouvons être fiers ».

Ceci étant dit, la structure du sous-comité n'était pas commode. Il a fallu de nombreuses heures de discussion et de nombreux retours à la case départ. La Nouvelle-Écosse a également mis en œuvre un projet pilote de Prêts et subventions de perfectionnement dans deux endroits (la seule province à mettre en œuvre un tel projet pilote), l'objectif étant de régler conjointement les nombreux détails et les nombreux problèmes qui surgissent dans un nouveau programme intergouvernemental.

---

[5] Par exemple, DRHC a le pouvoir de prendre des décisions à l'échelle locale (particulièrement les décisions concernant les dépenses), tandis que la province doit renvoyer toutes décisions, particulièrement les décisions financières, à l'administration centrale à Halifax.

En fin de compte, les deux paliers de gouvernement étant fermement déterminés à mener les discussions à bien, le sous-comité en est arrivé à une entente qui respecte le principe de DRHC voulant que le programme soit centré sur les clients, tout en garantissant que le réseau provincial des collèges communautaires continuerait de recevoir du financement pour les coûts de la formation. Le modèle ainsi adopté, renommé « prestations d'emploi pour l'acquisition de compétences », a remplacé la composante de prêts qui avait été proposée à l'origine, le gouvernement fédéral garantissant à la province qu'il absorberait la différence entre les coûts réels de la formation et les frais de scolarité. Les clients sont censés apporter une contribution financière à leur formation, selon leurs moyens.

Les négociations du comité ont également abouti à la mise sur pied d'autres composantes pour l'amélioration des services, notamment un cours d'introduction d'une semaine visant l'acquisition/la mise à niveau de techniques d'apprentissage, et le recours à des services de reconnaissance des acquis en vue d'un placement à la fin des études. De l'avis des cadres supérieurs, ces composantes supplémentaires ont pu être mises en œuvre grâce à l'esprit de collaboration suscité par l'entente.

5.3.3 Sous-comité du regroupement

Jusqu'à maintenant, les travaux du sous-comité du regroupement ont consisté à trouver des endroits, dans la province, où le personnel de DRHC et celui des Services communautaires pourraient s'installer sous un même toit. Il y a eu co-installation dans divers sites, et un rapport a été rédigé sur les répercussions de la co-installation dans le cadre de deux site pilotes.

Grâce au sous-comité, les problèmes découlant de la co-installation ont pu être discutés à une même table, de sorte que les enseignements qui en ont été tirés pourront être mis en commun et appliqués à d'autres co-installations à l'avenir. Le sous-comité, dont le rôle se limitait à la planification des co-installations à l'origine, a élargi ses activités pour offrir dorénavant un soutien actif à la co-installation sur le terrain.

5.4 Problèmes mentionnés par les personnes-ressources interrogées

Pendant les entrevues qui ont porté sur le partenariat, les répondants ont soulevé plusieurs préoccupations :

- la structure compliquée des comités;
- le fait que les membres font parfois partie de plusieurs comités;
- les problèmes de communication.

Étant donné le grand nombre de comités et de sous-comités, les communications sont essentielles à la réussite du partenariat. Malheureusement, comme on pouvait s'y attendre avec une structure aussi complexe, les communications ont souvent posé des problèmes. Selon la plupart des répondants, il faut améliorer les communications à l'appui de

l'entente. De plus, comme certains répondants l'ont affirmé, les comités n'ont pas produit beaucoup d'extrants.

Les coprésidents des comités ont remis en question la profusion de comités mis sur pied à l'origine en vertu de l'entente; d'autres ont affirmé qu'il n'y avait pas autant de points communs entre les paliers de gouvernement qu'on avait pensé à l'origine; d'autres encore ont remis en question la pertinence du calendrier des réunions. De nombreux répondants ont affirmé qu'on leur a confié de nouvelles responsabilités au sein des comités de l'EDMT sans alléger leurs autres fonctions. Une autre question connexe avait trait au chevauchement des fonctions et de la composition des comités — les comités doivent se réunir une fois par mois et de nombreuses personnes font partie de plus d'un comité.

La direction a reconnu qu'il fallait rationaliser la structure des comités et se concentre dorénavant sur un nombre plus limité de priorités. Elle a également reconnu qu'il fallait privilégier le soutien aux partenariats de plus en plus nombreux qui ont été forgés et le développement à l'échelle régionale et locale, plutôt que de se concentrer sur les consultations aux paliers supérieurs. L'entente est donc en train de traverser une période de transition.

Quelques répondants (y compris certains membres du personnel provincial) étaient d'avis que la province ne s'était pas autant intéressée à l'entente qu'elle l'aurait pu. Pour preuve, peu de représentants provinciaux assistaient à certaines réunions. Un répondant provincial a également donné une autre raison pour expliquer ce phénomène : « Ce *n'est pas* une priorité de la province de réduire la durée des prestations d'AE ». Si la province voit l'Entente sur le marché du travail comme un moyen de réduire le recours à l'AE, il se peut que certains de ses représentants la considèrent comme une menace pour le budget de l'aide sociale.

Certains répondants ont affirmé qu'il y avait eu peu de changements dans la prestation des services à l'échelle locale depuis la signature de l'entente. Dans la région de Halifax, par exemple, les Services communautaires sont censés administrer divers aspects des PEMS, mais de l'avis de certains travailleurs de première ligne, il y a peu de communications entre eux et les travailleurs provinciaux. Même dans les endroits où il y a eu co-installation du gouvernement fédéral et de la province, rien ne semble avoir beaucoup changé. « Même lorsqu'il y a co-installation des bureaux, les deux ministères continuent de fournir les services isolément. »

5.5 Conclusions

Le partenariat de l'EDMT a certains défis à relever, ce à quoi on peut s'attendre aux premières étapes de tout partenariat. Le comité de gestion de l'EDMT s'occupe de la plupart des préoccupations soulevées lors de l'évaluation. Par exemple, un projet consiste à revoir complètement la structure complexe des comités, non seulement pour rationaliser l'administration de l'entente, mais également pour faire participer le personnel local plus directement aux activités. Des comités locaux pour chacune des priorités définies seront établis dans chaque région et seront chargés de superviser directement les initiatives.

L'un des points forts de l'entente Canada-Nouvelle-Écosse est qu'elle peut évoluer pour surmonter des faiblesses et s'adapter à des circonstances imprévues. À mesure que l'entente continuera d'évoluer, il est à espérer que les activités qui en découlent ne seront plus considérées comme des à-côtés, mais plutôt comme faisant partie intégrante des responsabilités courantes du personnel des deux paliers de gouvernement.

6. Études de cas — La mise en œuvre des volets des prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS)

À partir de l'information tirée des études de cas, le présent chapitre explique comment chaque composante des PEMS est appliquée dans les trois sites visités. Les études de cas avaient pour objet d'examiner comment les PEMS ont été mises en œuvre dans différentes régions de la province. Chaque étude de cas correspond donc directement à l'objectif principal de l'évaluation en cours de réalisation, qui consiste à déterminer la façon dont le programme a été implanté et à la comparer avec la façon dont il avait été conçu.

Étant donné la grande flexibilité du programme, il fallait s'attendre à retrouver des procédures variées pour la mise en œuvre de chaque composante des PEMS. Les trois Centres de ressources humaines Canada sélectionnés pour les études de cas, c'est-à-dire ceux d'Antigonish, de Sydney et de Yarmouth, ont été choisis parce qu'ils représentaient la gamme des modèles qu'on retrouve en Nouvelle-Écosse.

Le CRHC de Yarmouth a été choisi en raison de son important recours aux fournisseurs de services de l'extérieur pour mettre en valeur le potentiel communautaire. À l'opposé, on a retenu le CRHC d'Antigonish, qui a choisi de privilégier l'approche traditionnelle de Développement des ressources humaines Canada (DRHC), centrée sur les clients en comptant très peu sur les organismes de l'extérieur. Ce CRHC n'a pas connu les coupures de postes qui ont touché d'autres bureaux pendant la rationalisation des effectifs en 1995. Le personnel y est expérimenté et bien établi dans la collectivité et il a choisi de continuer de travailler à l'interne. Le CRHC de Sydney a été retenu parce qu'il représente un modèle de mise en valeur du potentiel communautaire à mi-chemin entre les deux extrêmes.

On commencera, dans la section qui suit, par définir le marché du travail des trois sites.

6.1 Contexte du marché du travail

Le CRHC d'Antigonish a la responsabilité d'offrir les programmes et services de DRHC dans les comtés d'Antigonish et de Guysborough, vaste région peu peuplée du nord de la Nouvelle-Écosse. Une grande partie du secteur à toujours compté sur les industries de la pêche et de la foresterie pour générer des emplois. Les pertes d'emploi dans ces industries ont donné lieu à des foyers de chômage élevé — la ville de Canso a été particulièrement touchée.

Selon l'Administration de développement régional de Guysborough, le comté se caractérise par « un chômage chronique, l'emploi saisonnier et le sous-emploi. Le revenu imposable moyen se situe à 75 p. 100 de la moyenne de la Nouvelle-Écosse, et 55 p. 100

de la population active se compose de prestataires actifs de l'AE ». Le taux de chômage s'établit actuellement autour de 20 p. 100 à Guysborough. En dépit de la situation actuelle, la région envisage l'avenir avec optimisme, car elle espère que le projet Sable compensera une partie des pertes, particulièrement dans la collectivité de Guysborough. D'après le personnel du CRHC, le taux local de chômage à Antigonish est actuellement d'environ 10 p. 100, ce qui s'explique par l'influence de l'université, de l'hôpital et du secteur des services. Selon le plan opérationnel du CRHC d'Antigonish, les priorités locales sont le tourisme, la technologie de l'information et le projet énergétique extracôtier Sable.

Le secteur géographique desservi par le CRHC de Sydney comprend la municipalité régionale de Cap-Breton, qui est issue de la fusion de huit anciennes municipalités ayant eu lieu le 1er août 1995. La population desservie par le CRHC de Sydney compte environ 128 750 personnes (recensement de 1991). En 1996, le taux annuel moyen de chômage du Cap-Breton dans son ensemble se situait à 23,2 p. 100, soit un taux considérablement plus élevé que la moyenne annuelle de 12,6 p. 100 pour la province. Selon certaines statistiques officieuses, le taux de chômage dans la région industrielle du Cap-Breton se situe à 40 p. 100 ou même davantage. La fermeture de la Société de développement du Cap-Breton (DEVCO) qui a récemment été annoncée exercera d'autres pressions à la hausse sur ces taux.

Il y a d'énormes défis à relever dans le marché du travail de la région industrielle du Cap-Breton. Le chômage élevé exerce des pressions accrues sur les organismes chargés d'offrir du soutien financier, notamment DRHC. Les pressions vont également croissant sur les organismes chargés de s'occuper des problèmes sociaux, qui sont habituellement associés à un chômage élevé. L'exode des jeunes de la région est particulièrement importante.

La région de Yarmouth est une région à prédominance rurale. La pêche et la fabrication sont les principales activités économiques pour le CRHC de Yarmouth. On prévoit qu'à l'avenir, l'aquaculture, le recyclage et les soins de santé à domicile seront des domaines de croissance de l'emploi dans la région. L'industrie du tourisme mériterait également qu'on s'y intéresse.

Le taux de chômage dans le sud de la province a augmenté régulièrement au cours des cinq dernières années : à Yarmouth, il s'élevait à 13,8 p. 100 en avril 1999. Dans le secteur desservi par le CRHC de Yarmouth (comtés de Yarmouth et de Shelburne), le mouvement de récession qui a frappé la pêche aux poissons de fond a fait qu'un grand nombre de pêcheurs et de préposés au traitement des produits de la pêche se sont retrouvés en chômage. En outre, d'autres domaines du secteur de la pêche, notamment les mollusques et les crustacés, ont récemment connu un certain déplacement attribuable à la restructuration de la flotte de pêche. La mécanisation continuera de signifier des pertes d'emploi pour les manœuvres dans les industries de la pêche et de la foresterie. Un grand nombre des travailleurs déplacés affichent de faibles niveaux de scolarité et d'alphabétisation, et une forte proportion d'entre eux ne sont pas « aptes à l'emploi », en ce sens qu'ils n'ont pas de compétences générales/une vaste expérience et que leurs compétences, propres à une industrie en particulier, sont assez limitées.

Au cours de la dernière décennie, les emplois qui ont disparu dans les domaines des ressources primaires et de la fabrication ont été remplacés par des emplois dans le secteur des ventes et des services. La restructuration a constitué un défi, étant donné la disparité des salaires entre les deux secteurs, et les niveaux de scolarité plus élevés que nécessitent les nouveaux emplois.

6.2 Services d'aide à l'emploi

Les CRHC peuvent confier à contrat à des organismes locaux de l'extérieur la mise en œuvre des Services d'aide à l'emploi — dont la plupart comportent des services d'aide à la recherche d'emploi — ou peuvent les offrir eux-mêmes à l'interne. Dans la plupart des cas, ce sont des organismes de l'extérieur qui dispensent les services. Ils enseignent aux clients comment faire une recherche d'emploi, les initient aux logiciels utilisés pour la recherche et passent en revue les procédures de demande d'emploi, la rédaction d'un curriculum vitæ et les techniques d'entrevue. Les services comportent également l'affichage des emplois vacants et une banque d'emplois. Les organismes de l'extérieur peuvent aussi offrir des services complets de gestion des cas pour le compte du CRHC, à sa discrétion.

Les Services d'aide à l'emploi (SAE) peuvent être dispensés à tous les Canadiens, et non pas aux seuls prestataires de l'AE ou aux anciens prestataires réadmissibles (p. ex., l'information libre-service sur le marché du travail ou les postes vacants). De plus, les SAE peuvent permettre à des personnes qui seraient autrement inadmissibles aux PEMS d'avoir accès à des services de recherche d'emploi. Ils sont également dispensés à certains groupes cibles (membres des minorités visibles, femmes qui réintègrent le marché du travail, personnes handicapées et jeunes, par exemple) par le biais de services d'extension.

À Antigonish, le CRHC dispense les SAE sans recourir à des organismes de l'extérieur. Celui de Yarmouth fait appel à la sous-traitance pour la plupart des SAE, voire même la gestion des cas pour certains clients. Le CRHC de Sydney confie lui aussi à contrat la plus grande partie des SAE (à l'exception de la gestion des cas) à un organisme local.

6.3 Partenariats locaux du marché du travail

Ce sont généralement les agents de projet des CRHC qui s'occupent des Partenariats locaux du marché du travail (PLMT). Les CRHC qui privilégient la mise en valeur du potentiel communautaire, notamment celui de Yarmouth, recherchent activement dans la collectivité des partenaires qui pourraient participer à des projets de PLMT. Dans d'autres endroits, comme Antigonish et Sydney, les CRHC attendent le plus souvent que des groupes communautaires leur présentent des projets de partenariat. Le personnel du CRHC d'Antigonish ne recherche pas activement de partenaires éventuels, mais représente DRHC au sein de diverses commissions et différents comités communautaires où des idées de projet sont souvent mises de l'avant. Il y a suffisamment d'organismes qui demandent l'aide de DRHC à Antigonish et à Sydney pour que les partenariats

communautaires y soient un élément significatif des PEMS dans chaque région. Pendant la période de référence, soit de janvier 1997 à juin 1998, il y avait 25 Partenariats du marché du travail à Yarmouth, 17 à Antigonish et 14 à Sydney.

Même si Sydney comptait le moins grand nombre de Partenariats locaux du marché du travail, ceux-ci avaient tendance à être les plus vastes du point de vue du nombre de participants et de la contribution de DRHC.

Tableau 6.1
Taille moyenne des Partenariats locaux du marché du travail

Région	Nombre de PLMT	Nombre moyen de participants	Contribution moyenne du CRHC
Antigonish	17	1,8	17 688 $
Sydney	14	4,6	37 560 $
Yarmouth	25	2,3	26 412 $

On retrouve à Antigonish et à Yarmouth des Administrations de développement régional (ADR) qui jouent un rôle important d'intermédiaires dans la composante des PLMT. Elles travaillent en collaboration avec DRHC pour déterminer la meilleure approche à retenir et le meilleur programme (qu'il s'agisse d'un programme de DRHC ou d'un autre programme) pour les employeurs, les organismes communautaires et les autres intervenants qui recherchent de l'aide en ce qui concerne les programmes relatifs au marché du travail. Les ADR tiennent également des consultations périodiques auprès de la collectivité pour définir des activités de développement économique et déterminer des partenaires appropriés.

Les Partenariats locaux du marché du travail ont servi à financer un vaste éventail de projets, notamment le recrutement de coordonnateurs pour des organismes desservant des groupes cibles des PEMS; les salons des carrières; la rédaction de matériel publicitaire sur le développement économique communautaire; des recherches à l'appui du développement communautaire; et d'autres activités de développement régional.

À Yarmouth, un projet a combiné les Partenariats locaux du marché du travail et les Partenariats pour la création d'emplois (il faut préciser toutefois que le partenariat existait avant l'implantation des PEMS). Il y a quelques années, lorsque la Dominion Textile a décidé de fermer son usine, environ 300 employés ont perdu leur emploi. La Commission industrielle du comté de Yarmouth avait décidé d'étudier la situation pour déterminer s'il y avait moyen d'utiliser l'usine. Avec l'aide de divers ministères gouvernementaux, y compris DRHC, la Commission a fait rénover l'immeuble, pour que les employeurs de la collectivité puissent y acheter ou y louer des locaux. Trois sections ont été vendues, et l'argent a été réinvesti dans d'autres rénovations. Des participants ont été embauchés en vertu du Partenariat pour la création d'emplois pour faire les travaux de rénovation. À l'heure actuelle, plusieurs employeurs s'y sont installés en permanence.

Le Centre d'apprentissage de Yarmouth est un autre Partenariat local du marché du travail. Le centre a quatre partenaires : DRHC, la Chambre de commerce (qui a été le promoteur initial), le ministère des Services communautaires et le Collège communautaire de Burridge. Outre les clients admissibles à l'AE, le nouveau centre accueillera les assistés sociaux, les jeunes et d'autres clients qui ne sont pas des prestataires de l'assurance-emploi. DRCH finance le partenariat par l'entremise des volets Partenariats locaux du marché du travail, Achat de formation et Services d'aide à l'emploi. Le collège communautaire fournit les locaux et assume les frais généraux, en plus de donner accès à ses ressources. Le ministère des Services communautaires fournit une partie du financement pour ses clients.

Au CRHC de Sydney, l'étude de cas a fait ressortir un modèle totalement différent de Partenariat local du marché du travail. L'entreprise virtuelle, projet spécial de l'University College of Cape Breton en partenariat avec DRHC, est un modèle d'apprentissage destiné aux chômeurs. Elle fonctionne comme une véritable entreprise, interagissant avec d'autres entreprises virtuelles dans un réseau fermé. En partenariat avec une entreprise qui la parraine, l'entreprise virtuelle vend un produit dans un marché « virtuel » pour répondre à la demande des autres participants du réseau.

Le principal objectif de l'entreprise virtuelle est d'aider les participants à trouver un emploi et de leur fournir une formation concrète qui améliorera leurs connaissances et leurs compétences professionnelles sur une période de 15 semaines. Le modèle de l'entreprise virtuelle permet aux participants d'acquérir et d'améliorer des compétences professionnelles, de se constituer des réseaux et des contacts professionnels et de tirer profit de l'expérience de supporters compétents dont le principal intérêt est d'aider les participants à trouver un emploi enrichissant.

Dans le cas du projet d'entreprise virtuelle de Sydney, les participants exploitent l'entreprise le mardi, le jeudi et le vendredi, afin d'améliorer leurs compétences. Le lundi et le mercredi sont consacrés à la recherche d'emploi. Les employeurs semblent commencer à s'intéresser au concept, reconnaissant que ce travail constitue une expérience concrète.

L'Association pour l'apprentissage des adultes du comté d'Antigonish est un autre exemple de PLMT; il faut cependant reconnaître que l'association existait avant le lancement des PEMS. Il s'agissait d'une organisation de petite envergure qui estimait avoir besoin d'un coordonnateur pour mieux répondre aux besoins de la collectivité. Divers partenaires y participent dorénavant : le CHRC et le Secrétariat national à l'alphabétisation financent conjointement le poste de coordonnateur, la province finance les salaires des enseignants; une petite subvention de la Coalition provinciale pour l'alphabétisation couvre une partie des dépenses connexes des apprenants; la commission scolaire et la municipalité fournissent des locaux; et d'autres partenaires du secteur privé offrent du soutien technique, des services de tenue de livres et des services de consultation. Le conseil d'administration de l'Association, qui se réunit tous les mois, se compose de représentants du partenariat et de la collectivité.

Ces exemples, qui semblent n'avoir rien en commun, illustrent toute la gamme des activités appuyées dans le cadre du volet des PLMT. La plupart du temps, les partenaires estimaient que les projets étaient bénéfiques.

Cependant, certains répondants ont affirmé que le volet des Partenariats locaux du marché du travail n'était pas utilisé conformément à ce qui avait été prévu à l'origine. Selon eux, le personnel a recours à ce volet lorsqu'il désire appuyer un projet de la collectivité qui ne correspond à rien d'autre. Cela ne semble toutefois pas aller à l'encontre de la politique — selon le Guide des CRHC sur les PEMS, la gamme des projets acceptables est très vaste. Selon une interprétation générale du guide, toute initiative relative au marché du travail correspond au volet, pourvu qu'il y ait au moins un partenaire communautaire.

6.4 Partenariats pour la création d'emplois

Dans la pratique, le volet Partenariats pour la création d'emplois (PCE) est administré un peu comme le volet Partenariats locaux du marché du travail. Les agents de projet gèrent les contrats et sont responsables du suivi.

Le personnel du CRHC de Yarmouth, par exemple, définit et élabore des projets dans la collectivité. L'Administration de développement régional contribue à la définition des projets et collabore avec DRHC et des groupes communautaires pour les élaborer. À l'opposé, les CRHC d'Antigonish et de Sydney se montrent moins proactifs dans ce domaine. Ce sont généralement des partenaires de la collectivité qui s'adressent à eux pour demander des fonds en vue d'un Partenariat pour la création d'emplois.

Peu importe comment les Partenariats pour la création d'emplois voient le jour (approche proactive ou réactionnelle), le nombre d'ententes conclues ne semble pas en souffrir. Pendant la période de référence, soit de janvier 1997 à juin 1998, il y avait 27 Partenariats pour la création d'emplois à Yarmouth, 23 à Antigonish et 29 à Sydney. Comme pour le volet des Partenariats locaux du marché du travail, les projets du volet des PCE ont tendance à être plus vastes à Sydney.

Tableau 6.2
Taille moyenne des Partenariats pour la création d'emplois

Région	Nombre de PCE	Nombre moyen de participants	Contribution moyenne de DRHC
Antigonish	23	2,1	1 359 $
Sydney	29	7,3	8 049 $
Yarmouth	27	3,3	2 289 $

Les emplois sont le plus souvent à court terme; il s'agit généralement d'aider la collectivité, tout en donnant au client une expérience de travail utile. En général, le client est un prestataire de l'AE et il continue de toucher ses prestations pendant qu'il travaille à

un projet du volet PCE. L'employeur ou le CRHC peut lui verser un supplément de rémunération. Selon le personnel du CRHC d'Antigonish, la politique locale veut que ce soit l'employeur qui offre le supplément de rémunération s'il s'agit d'un partenariat avec le secteur privé, et le CRHC, s'il s'agit d'un partenariat avec un organisme sans but lucratif, dont la contribution serait davantage « en nature ».

Les Partenariats pour la création d'emplois visent à offrir des possibilités d'emploi et d'une expérience de travail qui se traduiront par une croissance économique, des emplois permanents et un recours moins fréquent aux prestations d'AE. Certains répondants ont affirmé que la composante devait créer des « emplois durables ». Cette expression se retrouve dans certaines descriptions que fait DRHC des Partenariats pour la création d'emplois. Les répondants en question ont affirmé que les PCE allaient privilégier le financement d'emplois durables plutôt que les projets artificiels de création d'emplois comme ceux qui ont vu le jour en vertu de l'ancien article 25. Cependant, il se peut que la durabilité des emplois représente un défi dans les secteurs où le chômage est élevé; au moment d'approuver certains projets, les membres du personnel ont affirmé qu'ils ont eu à prendre certaines décisions tournant autour de la définition de la durabilité.

Selon d'autres répondants, la durabilité des emplois n'était pas une exigence. On lit ce qui suit dans le Guide des CRHC sur les PEMS : « Les Partenariats pour la création d'emplois peuvent être employés dans tous les cas où il y a un besoin de développement et où existe la possibilité d'offrir à des travailleurs en chômage l'occasion d'acquérir une expérience de travail susceptible de les aider à décrocher un emploi de longue durée. » Le Guide ne semble pas insister comme tel sur le fait que les Partenariats pour la création d'emplois doivent créer des emplois permanents : les CRHC peuvent déterminer eux-mêmes la meilleure façon de les utiliser.

Quoi qu'il en soit, il arrive parfois que les CHRC ne se préoccupent pas de la durabilité des emplois parce que, à leurs yeux, ce n'est tout simplement pas réaliste. Les gestionnaires et les agents de projet affirment qu'ils envisagent la création d'emplois dans une perspective plus vaste. Ils financent un projet en espérant que les nouvelles compétences, l'expérience acquise et un curriculum vitæ plus étoffé profiteront au client à long terme, même si le projet actuel ne débouche pas sur un emploi permanent. De plus, les CHRC tiennent compte des aspects des PCE qui concernent le développement communautaire.

Le personnel du CHRC de Sydney en a donné un bon exemple : la construction d'une promenade en bois qui a été financée grâce au volet Partenariats pour la création d'emploi. Le personnel du CRHC savait que les personnes qui allaient participer à la construction de la promenade ne seraient pas employées pendant une longue période, mais plusieurs entreprises — des boutiques et un restaurant — se sont installées dans le coin, et elles ont créé des emplois permanents. Dans ce cas, les répondants ont affirmé que le projet de construction avait amené indirectement la création de ces nouveaux emplois.

Le projet de la Dominion Textile dont il a été question précédemment est considéré comme un bon exemple de l'utilisation du volet Partenariats pour la création d'emploi à

Yarmouth. Des clients ont été embauchés dans le cadre de ce volet pour effectuer les travaux de rénovation. On ne s'attendait pas à ce qu'ils obtiennent des emplois permanents sur le site, mais leur travail devait faciliter la création d'autres emplois.

Un autre exemple des Partenariats pour la création d'emploi dans la région de Sydney : est le projet *Two Rivers*, qui était autrefois un parc faunique administré par la province. Le parc est dorénavant un organisme sans but lucratif. Le CRHC a fourni des fonds qui ont permis de recruter environ six personnes, dont l'une a été embauchée par l'entremise du volet des PCE pour faire la tenue de livres du projet; elle a depuis été engagée à temps plein par *Two Rivers*. Deux ou trois autres personnes étaient des menuisiers engagés pour construire des enclos pour les animaux, aménager des sentiers et entretenir les terrains. Ils ont également été retenus à temps plein.

Le personnel des CRHC et les fournisseurs de services de l'extérieur ont cependant tous critiqué le fait que les emplois créés dans le cadre des Partenariats pour la création d'emploi ne sont pas assurables.

6.5 Subventions salariales ciblées

Le volet des Subventions salariales ciblées (SSC) avait pour objet d'aider les clients à acquérir une expérience de travail concrète qui pourrait mener à un emploi permanent. Dans de nombreux CHRC, y compris ceux de Yarmouth et d'Antigonish, les conseillers remettent aux clients des lettres confirmant qu'ils sont admissibles au programme, ce qui permet aux clients de faire leurs propres démarches. Ce volet est donc considéré comme un programme axé sur les clients. Pour les clients jugés aptes à l'emploi, la subvention est un moyen d'accéder un emploi que l'on espère durable.

Dans certaines régions ou dans des circonstances particulières, cependant, le volet des SSC est axé sur les employeurs. En effet, il arrive que des employeurs communiquent avec le CRHC pour demander une subvention salariale en vue de recruter un prestataire de l'AE; certains employeurs ont parfois même un client particulier en vue.

Cette approche, qui consiste pour l'employeur à choisir un employé et à demander à DRHC de subventionner le salaire, ne semble pas aller à l'encontre de la politique de mise en œuvre du programme.

Le Guide de DRHC sur les PEMS semble accorder cette latitude aux CHRC, car on y lit ce qui suit : « La proposition présentée par un employeur en vue d'obtenir une subvention salariale ciblée peut être évaluée en fonction de la valeur de l'expérience de travail qu'elle offrira aux participants, de la probabilité que les emplois soient maintenus à long terme ou les deux à la fois. Si un client admissible à l'AE [sic] a pris l'initiative d'offrir lui-même ses services aux employeurs pour engendrer des possibilités d'emploi et qu'une entente de subvention salariale répondrait aux besoins de ce client, vous devez alors fonder votre décision sur ce qui convient le plus pour permettre au client d'obtenir des résultats. »

Selon le personnel, la mesure répond aux besoins des employeurs. Dans les secteurs où elle est centrée sur les clients, les répondants étaient moins enclins à croire que les besoins des employeurs étaient satisfaits. Par exemple, si un employeur demande un travailleur subventionné, le personnel dans les CHRC où la mesure est centrée sur les clients est censé vérifier si l'employeur a déjà eu des employés subventionnés auparavant et quels ont été les résultats. Si les employés subventionnés ont été licenciés au moment où la subvention a pris fin ou peu de temps après, le personnel est moins disposé à envoyer un autre client subventionné à cet employeur.

La subvention salariale correspond généralement à 50 p. 100 du salaire horaire. La durée du placement est négociée avec le client. En général, le placement dure de 16 à 26 semaines.

Certains exemples positifs de l'utilisation des Subventions salariales ciblées pour la formation des clients des PESM et le maintien de leur emploi sont ressortis des entrevues avec les employeurs. Une boulangerie de Sydney était sur le point de perdre un boulanger qui déménageait. Avant que le boulanger parte, la boulangerie a engagé un prestataire de l'AE dans le cadre des SSC et c'est le boulanger titulaire qui a assuré sa formation. Les SSC ont payé 50 p. 100 de son salaire et le prestataire travaille dorénavant à temps plein à la boulangerie. Plus tard, la boulangerie a eu besoin d'un autre employé et a encore une fois demandé une SSC, qui a couvert 50 p. 100 du salaire du deuxième employé pendant sa formation. Ce client travaille également à temps plein à la boulangerie.

À Antigonish, un employeur a eu recours au programme à plusieurs occasions pour subventionner le salaire d'employés qui avaient besoin de formation en cours d'emploi pour s'acquitter de fonctions particulières. En général, les postes à combler étaient des postes créés par une industrie croissante. L'employeur a affirmé qu'il ne présente pas de demande de subvention à DRHC à moins de pouvoir offrir un emploi à temps plein au travailleur lorsque la subvention prend fin. L'employeur n'avait que des félicitations à faire au personnel du CHRC local pour le suivi qu'il a effectué, même après la fin de la subvention. À son avis cependant, il y aurait lieu que le personnel du CHRC fasse une meilleure sélection des clients.

6.6 Achat de formation

Comme on l'a déjà mentionné, la plupart des clients des PEMS ont participé à une activité de formation. En général, les conseillers interviewent les clients pour évaluer leurs besoins en matière d'emploi et dresser un plan d'action. Dans de nombreux cas, le client a déjà fait son choix de carrière et se présente à l'entrevue de counseling en ayant une bonne idée de la formation qu'il souhaite recevoir. Les conseillers veillent à ce que tous les clients soient au courant des perspectives d'emploi dans la profession qu'ils ont choisie. Des ateliers de développement et d'exploration de carrière sont offerts par l'entremise des Services d'aide à l'emploi aux clients qui ont besoin d'aide pour choisir une carrière.

Au moment de l'élaboration du plan d'action, on négocie l'aide financière que recevra le client — c'est-à-dire qu'on évalue la contribution que le client pourra apporter à l'intervention. Pratiquement tous les membres du personnel interviewés étaient convaincus que les clients sont beaucoup plus déterminés à mener à bien le plan d'action lorsque celui-ci n'est pas financé entièrement par DRHC. De plus, les membres du personnel estiment que les clients qui apportent une contribution à leur plan d'action font davantage de travaux préparatoires pour s'assurer qu'ils ont choisi la bonne carrière.

Le montant de la contribution dépend beaucoup de la situation du client : dans certains cas, les prestations d'AE représentent la seule contribution du client et dans d'autres cas, les clients sont incapables d'apporter une contribution. L'approche retenue pour les négociations financières avec les clients varie d'un bureau à l'autre. Un bureau local a affirmé que le point de départ des négociations est une formule 60/40; en d'autres termes, le CHRC tient pour acquis que le client peut assumer 40 p. 100 des coûts de la formation, à moins qu'il ne puisse prouver le contraire. Peu de clients ne sont pas en mesure d'absorber cette proportion des frais de l'intervention : selon des estimations du personnel, entre 75 et 80 p. 100 des clients se retrouvent dans cette fourchette des 60/40.

Même si une formation sur les négociations de ces ententes financières est offerte au personnel et que la plupart des membres du personnel l'avaient suivie, il y a encore des variations considérables dans la portée des négociations; certains bureaux ont des attentes plus élevées que d'autres envers les clients, et même certains membres du personnel à l'intérieur d'un même bureau.

6.7 Aide au travail indépendant

Dans les trois CHRC visités aux fins des études de cas, le volet Aide au travail indépendant (ATI) est dispensée de la même façon : par des fournisseurs de services de l'extérieur, dans la plupart des cas des organismes de développement de l'entreprise.

Les clients qui se disent intéressés par le travail indépendant sont aiguillés vers l'organisme chargé de dispenser le service. Certains organismes offrent une séance d'information sur la façon de lancer et d'exploiter une entreprise, ce que doit comporter un plan d'affaires, les critères d'admissibilité du programme et les autres sources de financement dont peuvent se prévaloir les clients. D'autres commencent par une entrevue approfondie sur les antécédents du client et sa situation actuelle.

Après la première rencontre, l'organisme de l'extérieur détermine l'admissibilité du client par l'entremise du personnel du CHRC. L'admissibilité à l'AE (ou le statut d'ancien prestataire réadmissible) est une condition nécessaire, mais elle n'est pas la seule condition à remplir. La décision d'accepter un client dans le volet ATI repose sur un plan d'affaires viable.

Après une séance d'orientation, une formation préliminaire et des travaux de planification, les clients sont priés de faire certaines recherches au sujet de l'entreprise qui les intéresse et d'établir un plan d'affaires. L'organisme de prestation de l'extérieur

fait une recommandation au CHRC selon la viabilité de ce plan. En général, le CHRC accepte la recommandation.

Selon les personnes-ressources interviewées dans le cadre des études de cas, l'avantage le plus important pour le client est la possibilité de toucher des prestations d'AE — qui représentent un revenu sur lequel il peut compter pendant qu'il lance son entreprise (ce qui a été confirmé par l'enquête auprès des clients). Les cours donnés par les experts de l'extérieur sont un autre avantage important; ils portent sur des questions essentielles comme les impôts, la tenue de livres et les états financiers.

Les clients du volet Aide au travail indépendant peuvent continuer de participer au programme pendant un maximum de 52 semaines. C'est au fournisseur de services qu'il revient de recommander la durée d'intervention. À Antigonish, seuls certains groupes cibles peuvent y participer pendant toute la période de 52 semaines, notamment les personnes handicapées, les membres des minorités visibles et les jeunes. Dans d'autres régions, tous les clients ont droit à 52 semaines de prestations.

On négocie également avec le client son investissement personnel dans l'entreprise. Selon les critères du volet ATI, la participation des clients doit représenter 25 p. 100 (20 p. 100 à Antigonish), et elle peut être en nature ou en espèces.

Le fournisseur de services surveille le rendement de la nouvelle entreprise en faisant des visites sur place et en examinant l'état mensuel des revenus et des dépenses qui doit être produit. Si des problèmes surgissent, le client se voit offrir de l'aide.

Les trois organismes qui ont participé aux études de cas avaient fait des sondages auprès d'anciens clients et tous affirmaient que l'option Aide au travail indépendant était très efficace. L'uniformité des résultats en renforce la fiabilité : Yarmouth et Antigonish ont constaté que 76 p. 100 des clients avec lesquels ils avaient conclu une entente depuis 1992-1993 avaient encore leur entreprise; à Sydney, le taux de réussite signalé était de 77 p. 100. Les résultats de l'enquête laissent penser que le taux de réussite du volet Aide au travail indépendant est de près de 70 p. 100.

Les entreprises mises sur pied se retrouvent dans les domaines suivants: services, commerce de détail, tourisme, foresterie, agriculture, pêches, fabrication de vêtements pour enfants, électricité, distribution vidéo, photographie, fabrication d'équipement lourd, nettoyage de tapis, service de troc, toilettage d'animaux domestique, graphisme, vente d'outils, remise en état de mobilier, restauration rapide, salon de desserts, entretien d'immeubles, comptabilité, garderie, camionnage, massothérapie, prothèses, salon de coiffure, service de navette, friperie, artisanat, aquaculture, restaurants, décoration intérieure, magasin de chaussures, services spécialisés d'imprimerie, services de diagnostic automobile, installation de revêtements de sol, serre et scierie. Plusieurs de ces entreprises ont donné lieu à la création de nouveaux emplois pour d'autres employés. Cependant, les entrepreneurs cherchent souvent de l'aide (parfois par l'entremise des PEMS) pour ces postes.

6.8 Conclusions

De grandes différences ressortent des trois études de cas en ce qui concerne la façon dont les CHRC ont choisi de dispenser les PEMS. Un modèle est-il préférable aux autres?

Un élément à prendre en considération est la perception des clients. On peut comparer les notes moyennes que les clients attribuent aux PEMS en général et à divers services dans les sites visés par les études de cas. Dans l'ensemble, les clients ont donné une note B+ à Antigonish et à Yarmouth et un B- à Sydney, ce qui représente un écart significatif[6]. On verra au tableau 6.3 les niveaux de satisfaction à l'égard de certains grands aspects des PEMS.

Tableau 6.3
Satisfaction à l'égard des PEMS : cotes moyennes

Service	Antigonish	Sydney	Yarmouth	Province
Motivation accrue pour travailler	B +	B -	B -	B
Aide pour dresser un plan d'action	B -	C +	B -	B
Amélioration des compétences professionnelles	B +	B	B -	B
Amélioration des compétences en matière de *recherche d'emploi*	B -	C	C +	B -
Aide pour trouver un emploi permanent	C	D +	D	C
Acquisition d'expérience de travail	B	B –	B +	B
Amélioration du niveau de scolarité	B	B +	B	B +
Note globale	B +	B -	B +	B

En général, c'est Antigonish qui obtient les cotes les plus élevées et il fallait s'y attendre, étant donné l'approche centrée sur la clientèle retenue par cette région. Dans un domaine, celui de l'amélioration du niveau de scolarité, les clients de Sydney ont donné les notes les plus élevées, ce qui correspond à l'importance que Sydney accorde à la formation et au relèvement du niveau de scolarité des jeunes.

Les données de l'enquête fournissent également certains résultats préliminaires pour chaque secteur visé par les études de cas. *À remarquer toutefois que ces résultats ne sont pas nécessairement attribuables au programme : il se peut que les clients aient été très différents dans chaque secteur, tout comme la situation du marché.*

---

[6] Précision sur les cotes présentées tout au long du rapport : on a demandé aux répondants à l'enquête d'attribuer une note alphabétique pour indiquer leur degré de satisfaction à l'égard de divers aspects du programme, A signifiant excellent, B bon, C moyen, D en dessous de la moyenne et F échec.

Pour éviter d'entraver la lecture, nous présenterons les tests statistiques en bas de page ou dans les tableaux et graphiques. La première fois qu'un test particulier est utilisé, il sera décrit brièvement. Lorsque nous comparons trois cotes moyennes ou plus, le test statistique approprié est l'analyse de variance. Celle-ci permet d'établir le score F, les degrés de liberté (dl) et la probabilité (p). Dans le cas qui nous occupe, $F = 3,3$, $dl = 2/259$ et $p < 0,05$. En général, lorsque p est inférieure à 0,05, on peut rejeter l'hypothèse nulle voulant qu'il n'y ait pas de différence entre les groupes comparés.

Les clients dans le secteur du CHRC de Yarmouth étaient les plus susceptibles d'avoir un emploi au moment de l'enquête : près des trois quarts étaient employés, par rapport à un peu plus de la moitié à Sydney et à Antigonish. Mais on retrouve les mêmes résultats chez d'autres personnes des mêmes secteurs qui n'ont pas participé au programme.

En ce qui concerne l'amélioration du salaire des participants et des non-participants dans chaque région, on ne relève aucune différence significative entre les trois bureaux avant le programme et après (selon le revenu de 1996 et de 1998). Il n'y avait pas non plus de différence significative sur le plan de l'amélioration du salaire entre les participants et les non-participants dans les trois régions.

À Antigonish et à Sydney, les clients ont touché légèrement moins de prestations d'AE en 1998 que les non-participants, même si les différences n'étaient pas significatives (tableau 6.4). À Yarmouth, cependant, les participants ont compté sensiblement moins sur les prestations d'AE que les non-participants en 1998 (à un seuil de signification de 10 p. 100). Cependant, cela ne reflète pas nécessairement les répercussions positives et négatives du programme : il se peut qu'il y ait eu des différences importantes entre les groupes avant le programme.

Tableau 6.4
Moyenne des prestations d'AE en 1998

Région	Participants	Non-participants
Antigonish	3 793 $	3 884 $
Sydney	4 027 $	4 171 $
Yarmouth	2 786 $	3 709 $
Province	3 157 $	2 032 $

Sans analyse économétrique poussée, il est impossible de se prononcer sur les répercussions des PEMS dans chaque région à titre individuel. Quoi qu'il en soit, rien ne prouve que le modèle retenu par les CHRC, quel qu'il soit, ait beaucoup influencé les répercussions du programme. Le marché du travail local a probablement joué un rôle beaucoup plus important.

7. Profil de la clientèle des prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS)

On présentera dans ce chapitre des profils de participants et de non-participants aux PEMS en Nouvelle-Écosse, pour bien comprendre le programme et sa clientèle avant d'aborder les résultats et les répercussions.

Les données sont tirées des enquêtes de suivi et des fichiers administratifs de Développement des ressources humaines Canada (DRHC). Des données démographiques comme l'âge, le sexe, la langue maternelle et l'origine ethnique proviennent des fichiers administratifs. S'il n'existe pas de données administratives ou si celles-ci ne sont pas complètes (par exemple, les données sur le niveau de scolarité manquent pour certains clients), ce sont les résultats des enquêtes qui sont présentés.

Le principal objet de l'analyse qui suit est de comparer les participants des cinq volets les uns aux autres puis de les comparer aux non-participants. On commencera par examiner brièvement le nombre de clients par volet[7]. On verra ensuite les caractéristiques démographiques des clients, puis leur niveau global de satisfaction à l'égard des PEMS.

7.1 Nombre de clients par volet

Au total, 10 956 personnes ont participé aux PEMS en Nouvelle-Écosse pendant la période de référence visée par l'étude, débutant après le 1er janvier 1997 et se terminant avant le 30 juin 1998[8]. Comme certains clients ont participé à deux ou trois interventions différentes, le nombre total d'interventions dépasse le nombre de participants.

Pour éviter de compter un participant plus d'une fois dans l'analyse, nous avons classé dans un seul volet toutes les personnes ayant participé à plusieurs interventions. Le classement s'est fait de la façon suivante comme le nombre total de cas du volet Aide au travail indépendant était faible, tous les clients qui y ont participé ont été classés dans cette catégorie, même s'ils avaient participé à d'autres composantes des PEMS. Toutes les autres personnes ayant participé à plus d'une intervention ont été classées dans le volet comptant le moins de clients. C'est ainsi qu'on a obtenu les chiffres figurant dans la dernière colonne du tableau 7.1.

---

[7] Pour éviter de présenter trop de chiffres, nous nous contenterons de donner des pourcentages dans la plupart des tableaux qui suivent.

[8] Le nombre de clients a pu atteindre 12 000, mais beaucoup ont été éliminés de l'analyse à cause de données manquantes ou incorrectes en ce qui concerne la date de début et la date de fin de l'intervention. Par exemple, dans plusieurs centaines de cas, la date de fin de l'intervention précédait la date de début. Dans d'autres cas, la date de fin n'était pas indiquée.

Tableau 7.1 Nombre de cas par volet des PEMS		
Volet des PEMS	**Nombre d'interventions**	**Nombre de participants**
Services d'aide à l'emploi	1 368	1 276
Partenariats pour la création d'emplois	803	803
Achat de formation/participants payants	7 845	7 361
Aide au travail indépendant	232	232
Subventions salariales ciblées	1 297	1 284
Ensemble du programme	11 545	10 956

Environ 5 p. 100 des clients avaient participé à plus d'une intervention. Au total, 553 clients avaient participé à deux interventions, et 18 à trois interventions pendant la période de référence. Les trois quarts des clients qui avaient participé à plusieurs interventions avaient commencé par un cours du volet Achat de formation; la tendance habituelle était la suivante : Achat de formation, puis Services d'aide à l'emploi et enfin Subventions salariales ciblées.

Parmi les participants dont l'intervention avait commencé le 1er janvier 1997 ou après cette date pour se terminer au plus tard le 30 juin 1998, 294 avaient participé au volet Partenariats pour la création d'emplois, et 221 au volet Partenariats locaux du marché du travail en Nouvelle-Écosse.

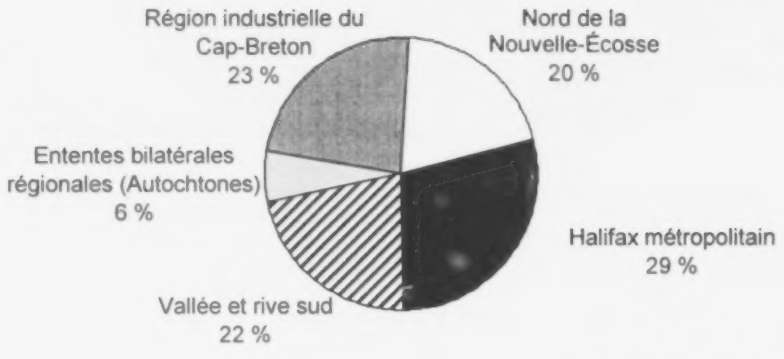
Selon les données administratives, la durée moyenne des interventions était de 16,3 semaines (y compris les interventions multiples). La moyenne différait selon le volet (tableau 7.2), allant de 10,2 semaines pour les Services d'aide à l'emploi à 20,8 pour l'Aide au travail indépendant.

Tableau 7.2 Durée moyenne de la participation selon le volet	
Volet des PEMS	**Durée moyenne en semaines**
Services d'aide à l'emploi	10,2
Partenariats pour la création d'emplois	16,4
Achat de formation	16,7
Aide au travail indépendant	20,8
Subventions salariales ciblées	18,8
PEMS	16,3
N = 10 955	

Région

Le graphique 7.1 montre la répartition des clients des PEMS selon la région. Même si la plus forte proportion des clients habitent dans la région métropolitaine de Halifax — comme on pouvait s'y attendre, compte tenu de la répartition de la population — la distribution globale est assez équilibrée entre les quatre régions de la province.

GRAPHIQUE 7.1
Répartition régionale des participants aux PEMS en Nouvelle-Écosse



N = 10 956

La répartition par région différait quelque peu selon les volets des PEMS (tableau 7.3). Le volet Achat de formation prédominait dans les quatre régions, mais c'est un volet différent qui venait au second rang dans chaque région : les Partenariats pour la création d'emplois dans la région industrielle du Cap-Breton, les Services d'aide à l'emploi dans la région métropolitaine de Halifax et les Subventions salariales ciblées dans la région Vallée et rive sud ainsi que dans le Nord de la province.

Tableau 7.3 Clients des volets des PEMS selon la région				
Volet des PEMS	**Région industrielle du Cap-Breton**	**Nord de la Nouvelle-Écosse**	**Halifax métropolitain**	**Vallée et rive sud**
Services d'aide à l'emploi	6,4 %	5,7 %	25,4 %	6,7 %
Partenariats pour la création d'emplois (clients)	15,9	7,3	3,6	4,4
Achat de formation	70,0	69,6	62,5	61,8
Aide au travail indépendant	1,0	3,3	1,9	3,0
Subventions salariales ciblées	6,8	14,1	6,6	24,1
Nota : les pourcentages sont additionnés de haut en bas. N = 10 268				

Comme on le voit au tableau 7.4, les Partenariats locaux du marché du travail prédominaient dans le Nord de la province. La plus forte proportion des Partenariats pour la création d'emplois se retrouvait dans la région métropolitaine de Halifax.

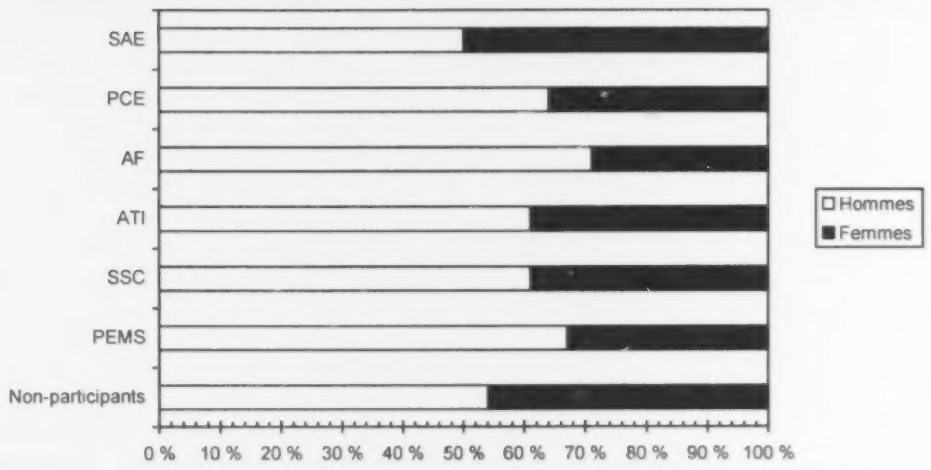
Tableau 7.4 Ententes de partenariat selon la région				
Volet des PEMS	**Région industrielle du Cap-Breton**	**Nord de la Nouvelle-Écosse**	**Halifax métropolitain**	**Vallée et rive sud**
Projets des Partenariats locaux du marché du travail	9,1 %	41,5 %	28,0 %	21,3 %
Projets des Partenariats pour la création d'emplois	20,2	28,4	32,9	18,5
Nota : les pourcentages sont additionnés de gauche à droite. N = 456				

7.2 Caractéristiques démographiques

Sexe

Comme le laisse penser la proportion des hommes et des femmes chez les non-participants, les hommes sont légèrement plus nombreux à être admissibles aux PEMS. Cependant, les deux tiers des clients qui ont participé aux PEMS pendant la période de référence étaient des hommes (graphique 7.2). Le seul volet susceptible d'intéresser un nombre égal d'hommes et de femmes était celui des Services d'aide à l'emploi. Pour ce qui est du volet Achat de formation, le ratio entre les hommes et les femmes était de 7 pour 3.

GRAPHIQUE 7.2
Répartition des participants aux volets des PEMS selon le sexe



Participants N = 7 262 hommes 3 626 femmes

Non-participants N = 8 988 hommes 7 605 femmes

Âge

L'âge moyen des participants aux PEMS était de 35 ans; les non-participants étaient un peu plus âgés, la moyenne s'établissant à 39,6 ans (tableau 7.5). Les clients du volet Aide au travail indépendant étaient les plus vieux en moyenne, tandis que les clients du volet Achat de formation étaient les plus jeunes.

Tableau 7.5
Âge moyen des participants et des non-participants

Volet des PEMS	Âge moyen	N
Services d'aide à l'emploi	35,3	1 232
Partenariats pour la création d'emplois	36	785
Achat de formation	34,7	7 313
Aide au travail indépendant	40,2	227
Subventions salariales ciblées	34,8	1 266
PEMS	35	10 823
Non-participants	39,6	16 290

Langue

L'anglais était la langue maternelle d'environ 99 p. 100 des clients ayant participé aux PEMS (même si les données manquaient dans environ 10 p. 100 des cas). Seulement 0,3 p. 100 des répondants ont dit que leur première langue était le français et que c'était encore la seule langue qu'ils parlaient.

On a demandé aux participants qui s'exprimaient le mieux en français s'ils avaient reçu des services d'emploi dans la langue de leur choix, et 11 p. 100 ont répondu non (il faut toutefois préciser que cela ne représente que trois répondants).

Origine ethnique

Dans environ 3 p. 100 des cas, les participants des PEMS étaient codés comme appartenant à une minorité visible. Il y avait peu de différence entre les volets.

Près de 4 p. 100 des participants étaient d'origine autochtone. On constate une différence plus marquée à ce chapitre parmi les volets, les Autochtones représentant 1 p. 100 des clients des Subventions salariales ciblées et 10 p. 100 des clients des Partenariats pour la création d'emplois.

Incapacité

Environ 7 p. 100 des participants et 9 p. 100 des non-participants ont affirmé qu'il y avait des limites au genre ou à la quantité de travail qu'ils pouvaient accomplir à cause de leur état physique ou psychologique ou d'un problème de santé. La proportion des participants affichant une incapacité différait sensiblement selon les volets : 15 p. 100 pour les Services d'aide à l'emploi, 14 p. 100 pour l'Aide au travail indépendant, 7 p. 100 pour les Subventions salariales ciblées, 6 p. 100 pour l'Achat de formation et 4 p. 100 pour les Partenariats pour la création d'emplois[9].

---

[9] Comme les données d'enquête concernent un échantillon des clients plutôt que l'ensemble de la population, nous avons fait des tests statistiques. Ici, nous avons eu recours à la méthode du « chi au carré », soit $\chi 2$. Il s'agit de la méthode préférée pour les données nominales (et elle est souvent utilisée aussi pour les données ordinales). Elle permet de déterminer les écarts entre les fréquences *observées* à partir de l'échantillon et les fréquences auxquelles on pourrait *s'attendre* s'il n'y avait pas de différence véritable entre les catégories de variables; en d'autres termes, elles permettent de déterminer si les résultats sont véridiques ou simplement les résultats d'une erreur d'échantillonnage — ce qui est l'objectif de tout test statistique. L'hypothèse nulle est que les variables sont indépendantes les unes des autres. Le test du chi au carré dépend du nombre de rangées et de colonnes dans le tableau; il repose sur les « degrés de liberté », soit les données qui sont libres de fluctuer. Dans le cas qui nous occupe, $\chi 2 = 23{,}4$, $dl=4$, $p<0{,}001$, de sorte que nous pouvons en conclure que les distributions varient selon les composantes.

7.3 Satisfaction globale à l'égard des PEMS

Le graphique 7.3 illustre le niveau global de satisfaction des clients à l'égard des PEMS. Comme on peut le voir, la plupart des participants (78 p. 100) ont donné une note « bonne » ou « excellente » aux PEMS. Peu ont attribué au programme la note « échec » (4 p. 100) ou une note inférieure à la moyenne (5 p. 100). La note globale moyenne était B[10]. La note globale moyenne attribuée par les clients de chaque volet était B, sauf pour ce qui est des clients des Services d'aide à l'emploi qui ont attribué à cette composante la note B-.

Les femmes ont accordé une note légèrement plus élevée aux PEMS que les hommes, soit B+, par rapport à B[11]. Les clients de la région Nord et ceux de la région Vallée - rive sud ont attribué la note B+ aux PEMS; les clients de la région industrielle du Cap-Breton, la note B; et les clients de la région métropolitaine de Halifax, la note B-[12].

La raison la plus souvent citée pour expliquer une faible note était le manque d'encouragement ou d'aide de la part du personnel (15 p. 100). Parmi les autres raisons, on retrouvait l'insuffisance de l'aide financière (11 p. 100), le manque d'information au sujet d'un service en particulier (11 p. 100), le manque d'aide pour trouver un emploi (9 p. 100), des délais trop longs avant de recevoir un service ou un chèque (8 p. 100), des résultats négatifs (7 p. 100), l'interruption du financement (5 p. 100), le fait de ne pas avoir reçu l'aide demandée (4 p. 100), le manque de personnel (4 p. 100), la mauvaise organisation du programme (4 p. 100) et la médiocrité du service (4 p. 100).

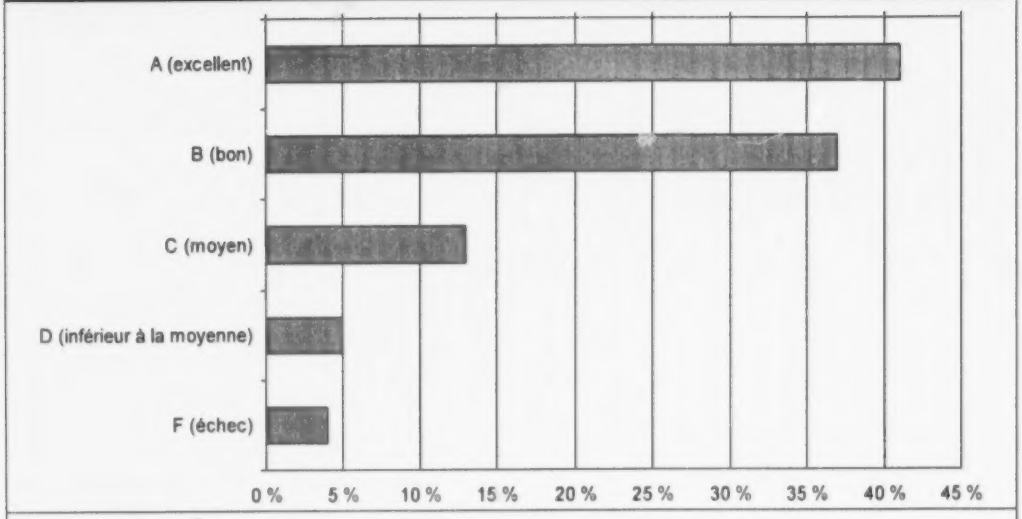
---

[10] On établit la note moyenne selon les équivalences suivantes, à savoir que A=1, B=2, C=3, D=4 et F=5 (les cotes utilisées dans le questionnaire). On établit ensuite des intervalles égaux pour représenter la note moyenne : 1 à 1,167=A; 1,168 à 1,5=A-, 1,501 à 1,834=B+; 1,835 à 2,167=B; 2,168 à 2,5=B-; 2,501 à 2,834=C+; 2,835 à 3,167=C, et ainsi de suite.

[11] Dans ce cas, nous avons recours à un test *t*, qui est la procédure à privilégier pour comparer deux moyennes. Nous présentons la valeur *t*, les « degrés de liberté » (dl) du test, ainsi que la probabilité (p). Traditionnellement, lorsque *p* est inférieur à 0,05, nous pouvons rejeter l'hypothèse nulle selon laquelle il n'y a pas de différence entre les deux groupes comparés. En ce qui concerne la différence entre les hommes et les femmes au chapitre de la note globale attribuée aux PEMS, t = 15,1, dl=994, p<0,001. Nous pouvons en conclure que la différence est significative.

[12] F = 8,4, dl = 4/993, p <0,001.

GRAPHIQUE 7.3
Note globale attribuée aux PEMS



Note moyenne = B [13]

N = 1 003

Le tableau qui suit donne la note moyenne attribuée par les clients au chapitre de la réalisation des principaux objectifs du programme. Les résultats sont présentés selon les divers volets. Les clients du volet Achat de formation étaient les plus satisfaits du programme : ils étaient sensiblement plus satisfaits de l'intervention que les clients des Services d'aide à l'emploi[14].

Selon l'objectif des PEMS, les notes les plus faibles, et de loin, ont été attribuées à la capacité du programme d'aider les clients à trouver un emploi permanent.

[13] La moyenne sur l'échelle de 5 points était de 2,04, l'erreur-type de 0,033.

[14] C'est le test HSD (« Honestly Significant Difference ») de Tukey qui a servi de test a posteriori pour les différences entre les volets.

Tableau 7.6
Satisfaction à l'égard des PEMS : notes moyennes

Service	SAE	PCE	AF	ATI	SSC	PEMS
Motivation accrue à l'égard du travail	B -	B	B +	B	B	B
Aide pour dresser un plan d'action	C +	B	B	B	B -	B
Amélioration des compétences professionnelles	C +	B	B +	C +	B	B
Amélioration des compétences en matière de recherche d'emploi	B -	B -	B -	C +	B -	B -
Aide pour trouver un emploi permanent	C -	C	C +	C +	C +	C
Acquisition d'une expérience de travail	—	B +	—	—	B	B
Amélioration du niveau de scolarité	—	—	B +	—	—	B +
Note globale	B -	B	B	B	B	B
Tests statistiques (entre les volets des PEMS)	F = 3,4, dl = 4/998, p < 0,02					
N = 1 003						

La note attribuée aux PEMS au chapitre de l'aide que les clients ont reçue pour trouver un emploi permanent ne signifie pas nécessairement qu'ils étaient déçus de leur préparation pour occuper un nouvel emploi. En fait, comme le montre le graphique qui suit, 88 p. 100 des participants estimaient qu'ils étaient relativement bien préparés ou très bien préparés pour occuper un nouvel emploi à la suite de l'intervention. La faible note attribuée par les clients peut donc s'expliquer par leur perception du marché du travail, plutôt que par leur perception du programme.

GRAPHIQUE 7.4
Niveau perçu de préparation pour occuper un nouvel emploi

N = 964

8. Les résultats obtenus par les clients

L'objet de ce chapitre est de poser le fondement dont s'inspirera l'analyse économétrique présentée dans le chapitre suivant. Les constatations descriptives relatives aux résultats obtenus par les clients[15] sont plus intuitives que l'analyse économétrique, beaucoup plus complexe; une bonne compréhension des résultats de base exposés ici aidera les lecteurs à comprendre l'analyse économétrique. Une mise en garde s'impose toutefois : les différences entre les participants et les non-participants ne peuvent être attribuées aux prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS) tant que les influences de l'extérieur ne sont pas prises en considération dans les modèles économétriques. Cette modélisation sera présentée dans le chapitre qui suit.

8.1 Principaux résultats

On examine dans cette section les principaux grands résultats des programmes relatifs au marché du travail comme les PEMS : le temps passé au travail, aux études et en chômage; le salaire; le recours à des mesures de soutien du revenu; et les réalisations sur le plan de la scolarité.

Le temps passé au travail aux études et en chômage

Aux fins de l'analyse économétrique longitudinale qui suit, il faut établir l'activité vis-à-vis du marché du travail avant et après le programme. Dans le cadre de l'enquête, on a demandé aux participants et aux non-participants de préciser le temps qu'ils avaient passé au travail, en chômage et aux études depuis 1995. Les résultats sont présentés au tableau 8.1.

Avant les PEMS, les non-participants ont passé plus de temps que les participants à travailler et moins de temps à faire des études. Avant le programme, les participants ont passé un peu plus de temps en chômage (sans faire d'études). Chez les participants, la période de chômage est demeurée stable pendant la période de quatre ans. Les non-participants affichaient une tendance semblable, même s'ils ont passé légèrement plus de temps en chômage en 1997 et en 1998 qu'auparavant. En 1997, au moment où les répondants de l'enquête participaient aux PEMS, le temps que les participants ont passé à faire des études a augmenté de façon marquée. Les participants étaient beaucoup moins susceptibles d'être employés que les non-participants avant le programme. Mais ce n'était

[15] Même si, aux yeux de beaucoup, les résultats et les répercussions sont synonymes, il y a une distinction importante entre les deux : par « résultats obtenus par les participants », on entend la situation des participants et des non-participants du point de vue de certaines variables pertinentes comme le salaire (par exemple, 10 000 $ pour les participants et 9 000 $ pour les non-participants). Par « répercussions », on entend la différence entre les résultats obtenus par les participants et ceux obtenus par les non-participants; en d'autres termes, il s'agit de l'effet de l'intervention (par exemple, 1 000 $). Ce chapitre présente les résultats, et le suivant les répercussions.

pas parce qu'ils étaient plus aptes à être en chômage; c'est plutôt qu'ils étaient plus susceptibles d'être aux études.

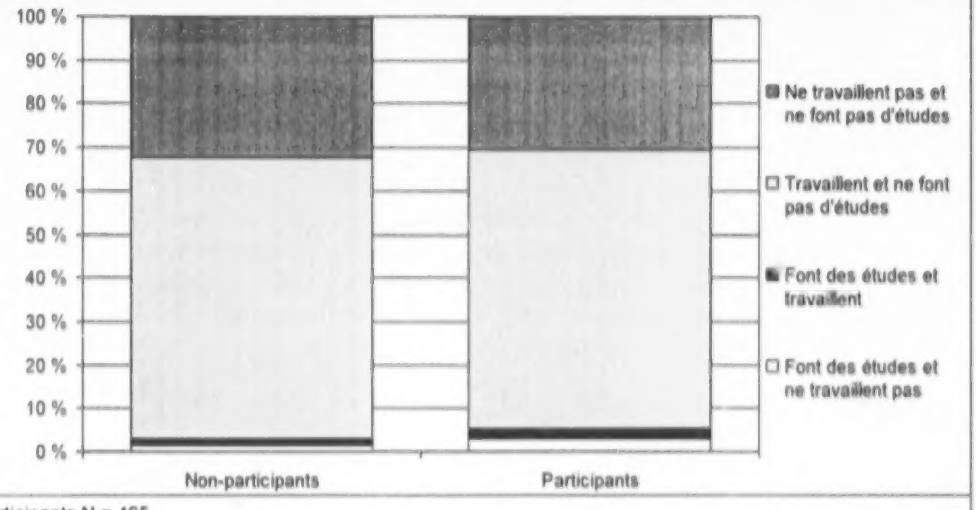
Tableau 8.1
Nombre de mois consacrés à certaines grandes activités, participants et non-participants

Activité	1995		1996		1997		1998	
	Participants	Non-participants	Participants	Non-participants	Participants	Non-participants	Participants	Non-participants
Aux études, ne travaillent pas	1,0	0,4	0,9	0,2	1,9	0,2	1,4	0,2
Aux études et travaillent	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5	0,2	0,4	0,2
Travaillent et ne font pas d'études	7,3	8,3	7,3	8,1	6,3	7,7	6,7	7,7
Ne travaillent pas et ne font pas d'études	3,4	3,0	3,5	3,4	3,3	3,9	3,4	3,9
Nombre total de mois	12	12	12	12	12	12	12	12

Nous examinerons les répercussions du programme dans le prochain chapitre, mais pour l'instant, nous pouvons éliminer l'influence attribuable au programme en examinant comment les personnes dont la participation aux PEMS s'est terminée en 1997 ont passé leur temps en 1998. Le graphique 8.1 montre que les participants qui avaient terminé le programme en 1997 ont passé environ 31 p. 100 de leur temps en chômage en 1998, 64 p. 100 au travail, 3 p. 100 aux études et 2 p. 100 aux études tout en travaillant. Les non-participants, quant à eux, ont passé 32 p. 100 de leur temps en chômage, 65 p. 100 au travail, 1 p. 100 aux études et 2 p. 100 au travail tout en faisant des études. La seule différence statistiquement significative entre les deux groupes concerne le temps passé à faire des études[16].

[16] ($F=6.1$, $dl = 1/936$, $p<0,02$).

GRAPHIQUE 8.1
Activité sur le marché du travail en 1998
(participants ayant terminé les PEMS en 1997)



Participants N = 465

Non-participants N = 473

Salaire

Le tableau 8.2 montre le salaire annuel moyen des participants et des non-participants entre 1992 et 1998. Les moyennes avant le programme étaient faibles, aucun sous-groupe ne dépassant 20 000 $ au cours de l'une ou l'autre des années (à noter que ceux dont le revenu était nul ont été exclus). Parmi les divers volets, ce sont les clients des Partenariats pour la création d'emplois qui affichaient systématiquement le salaire le moins élevé. Jusqu'en 1996, les clients de l'Aide au travail indépendant avaient le salaire le plus élevé. Les non-participants ont toujours gagné plus d'argent que les participants. Le célèbre « fléchissement d'Ashenfelter », selon lequel le salaire chute immédiatement avant la participation à un programme relatif au marché du travail, se manifeste chez les participants de chaque volet, et notamment chez les participants du volet Aide au travail indépendant. En 1997, les clients de ce volet, dont la plupart tentaient de lancer une entreprise, affichaient le salaire le plus faible.

En 1998 les participants ont signalé un salaire brut moyen de 17 599 $ provenant de tous les emplois; les non-participants ont gagné 19 572 $, soit une différence de 1 973 $. Celle-ci n'est cependant pas suffisante pour être statistiquement significative[17]. L'augmentation du salaire brut des participants entre 1997 et 1998 est certainement encourageante; elle était deux fois plus importante que l'augmentation affichée par le

[17] t = 1,6, dl = 842, p <0,10.

groupe témoin[18]. Le tableau 8.1 montre clairement qu'en moyenne, le temps que les participants ont passé à travailler n'avait augmenté que de 6 p. 100 en 1998 par rapport à 1997, de sorte que la plus grande partie de l'augmentation doit être attribuable à des emplois mieux rémunérés. Il est cependant possible qu'une partie du salaire ait été subventionnée, puisqu'un grand nombre participaient encore aux PEMS en 1998. Mais si nous limitons notre analyse aux clients des PEMS dont l'intervention avait pris fin avant 1998, la situation s'améliore : leur salaire brut moyen s'élevait à 20 241 $ en 1998, soit 669 $ de plus que chez les non-participants. Cependant, cette différence n'est pas suffisante pour être statistiquement significative[19].

En 1998, le salaire des clients des Services d'aide à l'emploi était encore inférieur à ce qu'il avait été avant le programme. Les participants à tous les autres volets gagnaient plus en 1998 qu'avant leur participation au programme.

Tableau 8.2
Revenu gagné moyen par année, participants et non-participants

Volet des PEMS	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Services d'aide à l'emploi	14 036 $	14 192 $	14 004 $	13 890 $	13 289 $	10 444 $	12 159 $
Partenariats pour la création d'emplois	9 555 $	9 205 $	8 877 $	9 032 $	7 606 $	7 282 $	12 586 $
Achat de formation	13 064 $	13 043 $	13 448 $	14 166 $	13 712 $	13 285 $	18 963 $
Aide au travail indépendant	18 337 $	19 065 $	19 200 $	17 067 $	11 353 $	5 794 $	21 578 $
Subventions salariales ciblées	11 865 $	11 681 $	11 480 $	10 761 $	9 310 $	9 520 $	15 531 $
PEMS	12 893 $	12 855 $	13 059 $	13 446 $	12 726 $	12 022 $	17 599 $
Non-participants	15 058 $	15 167 $	15 049 $	14 847 $	15 419 $	17 161 $	19 572 $

[18] Il faut souligner que les données proviennent de sources différentes : les données de 1997 viennent des fichiers administratifs, tandis que celles de 1998 proviennent de l'enquête. Nous avons déterminé quelle était l'augmentation pour les seuls répondants qui avaient signalé leur rémunération au cours des deux dernières années, et nous avons obtenu des résultats virtuellement identiques. La lettre expédiée aux répondants pour leur faire part de l'enquête leur demandait de déterminer leur revenu de 1998 avant l'entrevue, de sorte que nous pouvons tenir pour acquis que les problèmes de rappel ne constituent pas une importante source d'erreur.

[19] $t = 0,5$, $dl = 561$, $p > 0,60$.

Soutien financier du gouvernement

Nous examinerons maintenant les antécédents en matière d'assurance-chômage/ d'assurance-emploi[20] des participants et des non-participants depuis 1992 (tableau 8.3). Avant les PEMS, de 45 à 55 p. 100 des participants avaient touché des prestations d'assurance-chômage à un moment ou à un autre au cours de chaque année, de 1992 à 1995. Cette proportion avait atteint environ les deux tiers en 1996 et environ les trois quarts en 1997. La situation des non-participants était à peu près la même que celle des participants au début, mais ils étaient beaucoup plus nombreux à toucher de l'assurance-chômage en 1995. En 1996, la situation des deux groupes était encore une fois à peu près identique. En 1997, les non-participants étaient beaucoup moins susceptibles d'avoir touché de l'assurance-emploi que les participants. La proportion des participants touchant des prestations d'AE avait diminué en 1998, mais cela ne s'explique pas nécessairement par les PEMS, puisque les non-participants ont affiché une baisse tout aussi importante.

On constate également des différences entre les divers volets, comme le montre le tableau 8.3. Les clients des Services d'aide à l'emploi étaient systématiquement les moins susceptibles d'avoir eu recours à l'assurance-chômage avant la participation, et ceux des Partenariats pour la création d'emplois les plus susceptibles. La réduction la plus marquée en ce qui concerne le recours à l'assurance-emploi après le programme se retrouve chez les clients du volet Aide au travail indépendant. Cela peut s'expliquer par les règles d'admissibilité à l'AE, en ce sens que les travailleurs indépendants n'y sont généralement pas admissibles. Le pourcentage des clients des Partenariats pour la création d'emplois qui touchaient des prestations d'AE en 1998 est élevé, compte tenu que la rémunération qu'ils ont touchée pendant le programme n'était pas assurable.

Tableau 8.3
Pourcentage des personnes touchant des prestations d'AC/d'AE par année, participants et non-participants

Volet des PEMS	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Services d'aide à l'emploi	28,1 %	30,5 %	31,6 %	32,4 %	39,1 %	56,4 %	48,6 %
Partenariats pour la création d'emplois	49,9	54,0	60,0	67,6	68,0	56,8	52,8
Achat de formation	50,3	52,7	55,8	60,0	68,4	79,1	69,0
Aide au travail indépendant	43,1	47,0	53,0	57,8	70,7	52,6	19,8
Subventions salariales ciblées	40,2	42,6	46,7	53,4	62,4	68,8	55,8
PEMS	46,4	48,9	52,2	56,5	64,3	72,8	62,9
Non-participants	50,6	52,9	60,8	69,7	65,8	53,6	42,5

[20] Il faut se souvenir que le régime d'assurance-chômage a été remplacé par le régime d'assurance-emploi en 1996. Par conséquent, nous parlerons d'assurance-chômage pour la période se terminant en 1996 et d'assurance-emploi à partir de 1996.

Environ le quart des participants et des non-participants avaient touché de l'assurance-chômage pendant au moins une partie de l'année de 1992 à 1996, et ce, chaque année (tableau 8.4). Seulement 5 p. 100 des non-participants, par rapport à 17 p. 100 des participants, n'ont jamais touché d'AC pendant cette période.

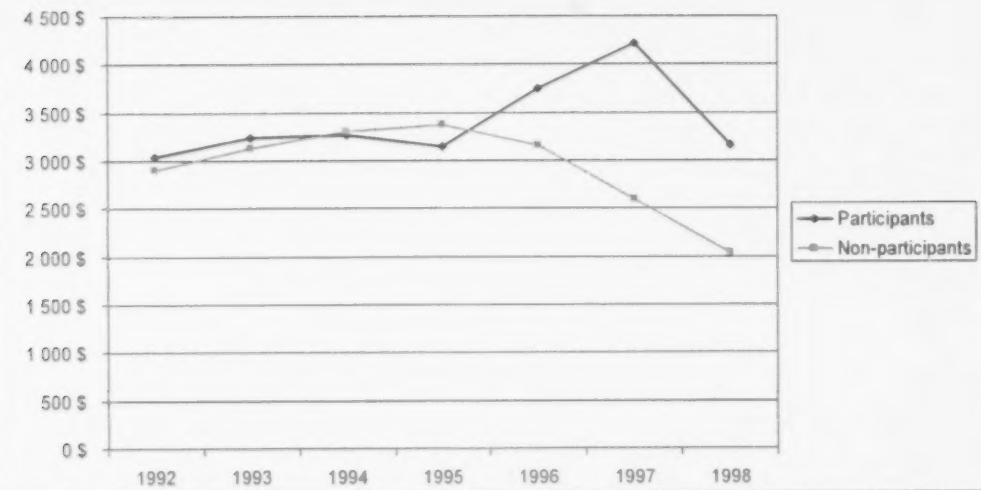
En ce qui concerne les participants, le nombre moyen de semaines de prestations d'AC est demeuré relativement stable avant d'augmenter brusquement en 1996 et à nouveau en 1997, puis de diminuer en 1998. Même si les deux groupes (participants et non-participants) ont affiché une baisse en 1998, celle-ci a été plus marquée chez les participants.

Tableau 8.4
Nombre moyen de semaines de prestations d'AC/d'AE par année, participants et non-participants

Volet des PEMS	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Services d'aide à l'emploi	7,7	8,5	8,8	7,9	9,4	14,7	9,4
Partenariats pour la création d'emplois	15,0	15,0	17,1	17,2	17,8	13,7	10,6
Achat de formation	13,2	13,5	13,6	12,8	15,6	20,0	13,7
Aide au travail indépendant	11,5	12,0	12,6	13,6	20,3	13,1	3,5
Subventions salariales ciblées	10,7	11,3	12,3	12,6	15,9	14,5	10,3
PEMS	12,5	12,8	13,2	12,6	15,2	18,2	12,4
Non-participants	11,9	12,4	13,5	14,0	13,0	10,9	8,0

Le montant moyen des prestations d'AC/d'AE touchées par année (graphique 8.2) suit les mêmes tendances que leur durée moyenne en semaines. Les courbes sont semblables pour les deux groupes avant 1996, mais s'écartent radicalement par la suite. La pente est beaucoup plus abrupte chez les participants que chez les non-participants en 1997 et 1998.

GRAPHIQUE 8.2
Montant moyen des prestations d'AC/d'AE



(Comprend des personnes qui n'ont pas touché de prestations. N varie d'une année à l'autre.)

Comme on l'a signalé plus tôt, parmi tous les participants, ce sont les clients des Services d'aide à l'emploi qui étaient les moins susceptibles d'avoir eu recours à l'AC avant leur participation. Mais comme nous le montre le tableau suivant, ils ont été systématiquement les plus susceptibles d'avoir compté sur l'aide sociale avant leur participation. En général, environ 10 p. 100 des clients des PEMS avaient reçu des prestations d'aide sociale au cours de chaque année entre 1993 et 1997. Environ le cinquième des participants et 14 p. 100 des non-participants avaient touché de l'aide sociale à un moment ou à un autre au cours des cinq années précédant 1997.

En 1998, à un moment ou à un autre, 13 p. 100 des participants, par rapport à seulement 5 p. 100 des non-participants, recevaient de l'aide sociale[21]. On constate que les tendances antérieures se sont maintenues après le programme, même si la différence entre les groupes s'est accentuée après le programme.

Si nous limitons notre analyse aux participants dont la participation aux PEMS s'est achevée en 1997, nous constatons que 11 p. 100 d'entre eux avaient touché de l'aide sociale en 1998, soit une proportion deux fois plus élevée que chez les non-participants[22]. L'analyse économétrique permettra de déterminer s'il s'agit d'une conséquence de la participation aux PEMS.

---

[21] $\chi^2 = 19{,}1$, dl = 1, $p < 0{,}001$

[22] $\chi^2 = 9{,}3$, dl = 1, $p < 0{,}01$

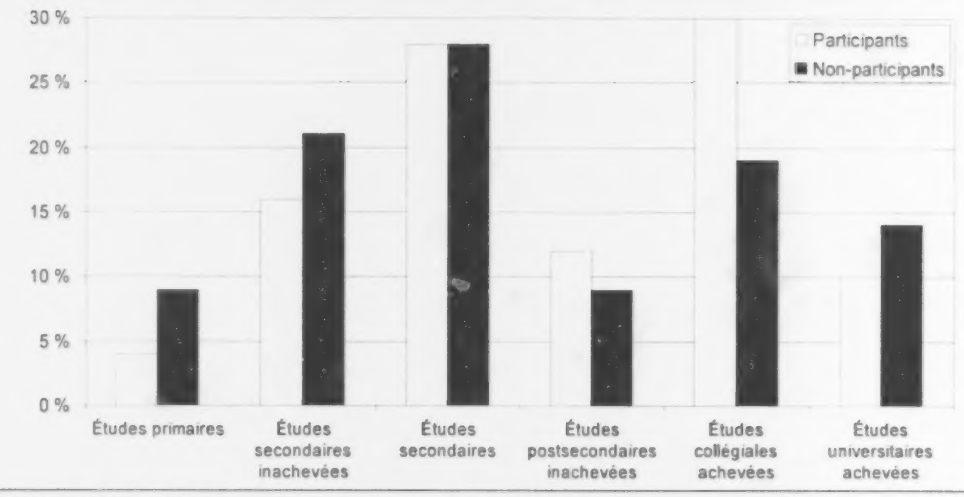
Tableau 8.5
Pourcentage des personnes ayant touché de l'aide sociale par année, participants et non-participants

Volet des PEMS	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Services d'aide à l'emploi	13,0 %	16,4 %	16,4 %	16,5 %	16,9 %	22,3 %	22,1 %
Partenariats pour la création d'emplois	7,7	13,8	10,7	14,4	16,3	17,3	16,3
Achat de formation	5,4	8,1	7,4	7,4	7,7	7,8	11,3
Aide au travail indépendant	5,1	9,2	8,0	7,7	8,7	6,4	6,9
Subventions salariales ciblées	8,9	11,0	10,3	11,9	13,2	14,1	10,5
PEMS	6,8	9,8	9,0	9,5	10,0	10,8	12,6
Non-participants	4,7	6,2	5,7	6,2	6,4	5,9	5,4

Scolarité

Il y avait de grandes différences au chapitre du niveau de scolarité entre les participants et les non-participants (graphique 8.3). Les non-participants se retrouvaient plus nombreux que les participants aux deux extrémités de la courbe, étant plus susceptibles d'avoir décroché avant de terminer leurs études secondaires, mais également plus susceptibles d'avoir achevé l'université. Le vaste écart dans la proportion des personnes ayant achevé des études collégiales peut être attribuable au volet Achat de formation, puisque la plupart des cours se donnaient dans des collèges communautaires (et que 74 p. 100 des participants ayant achevé des études collégiales étaient des participants du volet Achat de formation).

GRAPHIQUE 8.3
Niveau de scolarité



Participants N = 1 015
Non-participants N = 494
$\chi^2 = 45,5$ dl = 5 p <0,001

Sachant qu'il serait difficile de rendre un verdict définitif sur les répercussions du programme du point de vue de la scolarité (en raison de l'absence de données relatives à la période ayant précédé le programme), les évaluateurs ont posé une autre question aux répondants pour déterminer si le programme a pu les inciter à améliorer leur scolarité. En fait, 23 p. 100 des participants s'étaient inscrits à l'école, au collège ou à l'université depuis leur participation au programme. Environ 8 p. 100 suivaient un cours au moment de l'enquête et 6 p. 100 avaient terminé un cours avec succès. Les participants s'étaient inscrits à des cours très variés, par exemple formation générale, informatique, réparation d'automobiles, accueil et électronique.

Par comparaison, 24 p. 100 des non-participants avaient fait des études ou suivi de la formation depuis le début de 1997. Comme cette question portait sur une période de deux ans pour l'ensemble des non-participants, mais de 59 semaines pour le participant moyen, il semble que les participants aient été davantage enclins à améliorer leurs compétences.

Environ 70 p. 100 des non-participants qui avaient suivi un cours en avaient assumé eux-mêmes les frais; les autres étaient inscrits à des programmes de formation offerts par le gouvernement. La plupart de ceux qui avaient payé leur formation (79 p. 100) s'étaient inscrits à un cours de formation professionnelle dans un collège communautaire ou une école de formation privée. D'autres étaient retournés à l'école (12 p. 100) ou à l'université (12 p. 100)[23].

En général, les cours suivis par les non-participants ont duré 17,6 semaines. Ainsi, près du quart des membres du groupe témoin avaient suivi une formation d'importance au cours des deux dernières années.

8.2 Résultats obtenus par les clients selon le volet

Cette section examine les résultats obtenus par les clients de chaque volet des PEMS.

Services d'aide à l'emploi

Le volet Services d'aide à l'emploi (SAE) comporte un éventail de services et de programmes de DRHC destinés à aider les clients à se préparer à occuper un emploi, à en trouver un et à le conserver. Les Centres des ressources humaines du Canada (CHRC) ou des organismes de l'extérieur ayant conclu une entente avec ceux-ci peuvent dispenser les SAE. Parmi les clients des SAE qui ont répondu à l'enquête, 67 p. 100 avaient été desservis par un CHRC, 18 p. 100 par un organisme de l'extérieur et 15 p. 100 par les deux[24]. Parmi les organismes de l'extérieur, on retrouvait des centres de ressources d'emploi (36 p. 100), des organismes de services sociaux (14 p. 100) et des écoles privées de formation (8 p. 100).

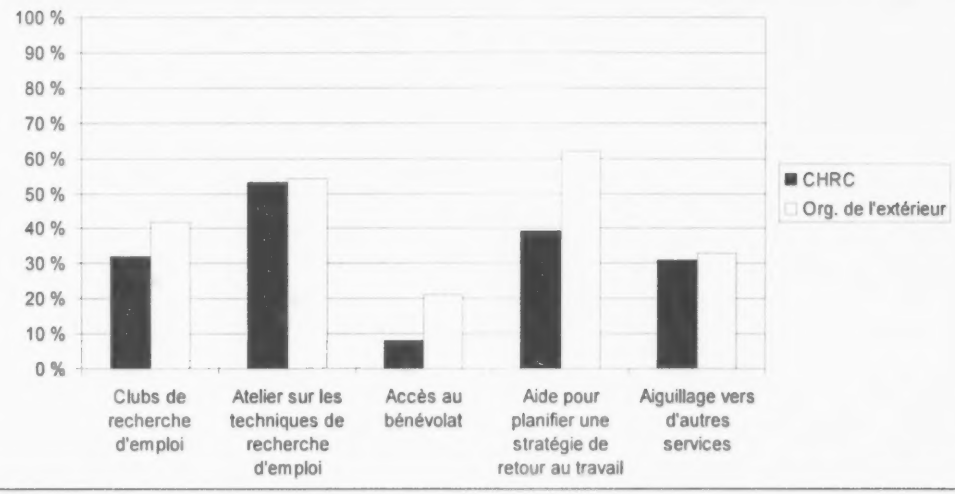
Le graphique 8.4 illustre les Services d'aide à l'emploi reçus par les clients. En général, les organismes de l'extérieur ont dispensé plus de services que les CHRC. Par exemple, les clients des CHRC étaient peu susceptibles d'avoir accès à du travail de bénévolat, tandis que près de 21 p. 100 des clients des organismes de l'extérieur y ont eu accès. Le seul genre de service que la plupart des clients des CHRC ont reçu était un atelier sur les techniques de recherche d'emploi.

---

[23] Ces proportions sont supérieures à 100 p. 100 parce que 10 non-participants ont suivi plus d'un cours.

[24] Le questionnaire comportait une série de questions parallèles concernant les services dispensés par les CHRC et par les organismes de l'extérieur. Pour éviter un trop lourd fardeau de réponses aux répondants, nous avons posé au hasard à ceux qui avaient reçu des services à la fois d'un CHRC et d'un organisme de l'extérieur les questions concernant le CHRC ou les questions concernant l'organisme de l'extérieur.

GRAPHIQUE 8.4
Services du volet SAE

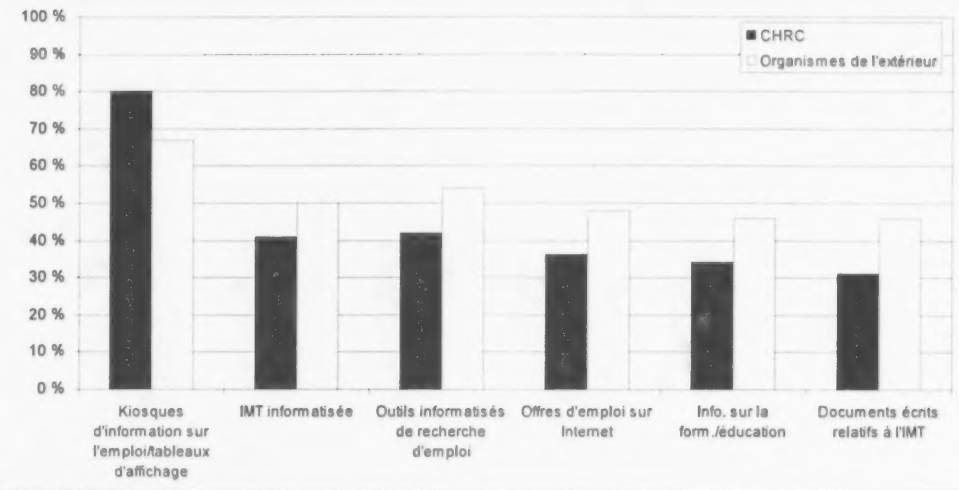


CHRC N = 143
Organismes de l'extérieur N = 52

L'élaboration d'un plan d'action pour le retour au travail est l'un des principaux éléments des PEMS. Souvent, les clients du volet SAE n'ont pas élaboré ce genre de plan, selon les résultats de l'enquête. Le graphique précédent montre que seulement 39 p. 100 des clients des CHRC et 62 p. 100 des clients des organismes de l'extérieur ont obtenu de l'aide pour planifier leur stratégie de retour au travail. Les clients étaient encore moins nombreux à avoir élaboré un plan d'action : seulement 19 p. 100 des clients des CHRC et 42 p. 100 des clients des organismes de l'extérieur. Ces résultats sont conformes aux constatations présentées dans le chapitre 4 : la plupart des clients du volet SAE dont les besoins ne sont pas nombreux n'ont pas dressé de plan d'action.

Les clients des SAE peuvent également se prévaloir de divers services sans l'aide active du CHRC ou de l'organisme de l'extérieur. Le graphique 8.5 montre qu'en ce qui concerne le volet SAE, 80 p. 100 des clients des CHRC et les deux tiers des clients des organismes de l'extérieur ont eu recours à un kiosque d'information sur l'emploi ou à un tableau d'affichage des offres d'emploi. Les clients des organismes de l'extérieur étaient plus susceptibles d'avoir utilisé tous les autres services en libre-service.

GRAPHIQUE 8.5
Services des SAE utilisés en libre-service



CHRC N = 143
Organismes de l'extérieur N = 52

Le tableau 8.6 donne la note moyenne attribuée par les clients des SAE aux services qu'ils ont reçus. La plupart des notes sont supérieures à la moyenne : dans l'ensemble, les clients des CHRC ont attribué la note B- et les clients des organismes extérieurs la note B aux SAE (la différence n'est pas significative).

Tableau 8.6
Satisfaction à l'égard des services dispensés dans le cadre des SAE : note moyenne

Service	Clients des CHRC	Clients des organismes de l'extérieur
Clubs de recherche d'emploi	B	B -
Atelier sur les techniques de recherche d'emploi	B	B
Bénévolat	B	B -
Présentation à un emploi, à un programme de formation ou à d'autres services	B	B -
Aide d'un agent d'emploi	B	B
Kiosques d'information sur l'emploi/tableaux d'affichage	B -	C +
IMT informatisée	B -	B -
Outils informatisés de recherche d'emploi	B	B
Offres d'emploi sur Internet	B	B
Information sur les programmes de formation et d'éducation	B -	B -
Documents écrits sur le marché du travail et les services d'emploi	B	B
Note globale pour les SAE	B -	B

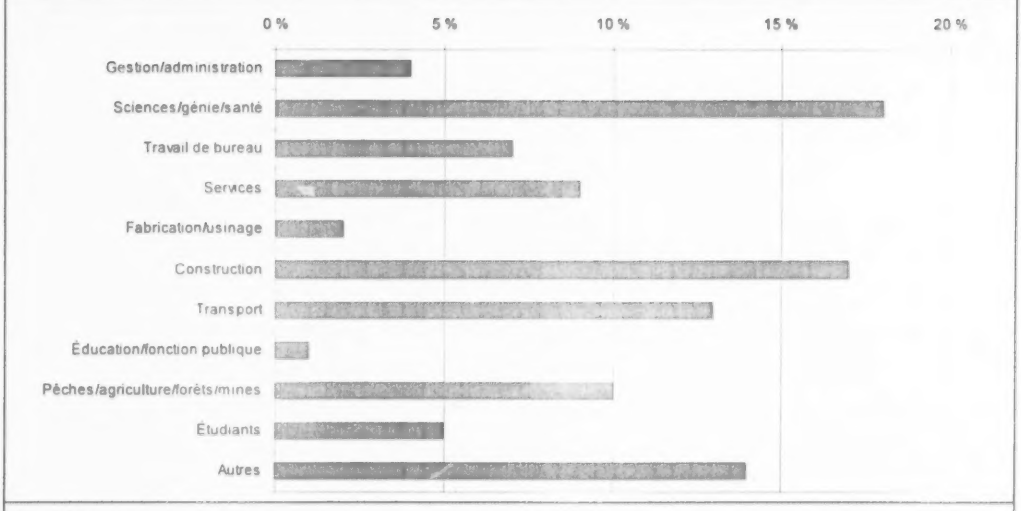
Achat de formation

Le volet Achat de formation (AF) offre des cours de formation aux clients pour leur permettre d'améliorer leurs compétences professionnelles. Près de 85 p. 100 des clients du volet qui ont été interrogés ont affirmé qu'ils n'auraient pas pu suivre le cours sans l'aide financière du programme.

Le graphique 8.6 indique les professions pour lesquelles les clients du volet Achat de formation ont reçu de la formation. Les sciences, l'ingénierie et la santé de même que la construction étaient les domaines les plus populaires.

Lorsqu'on a demandé quels rapports il y avait entre leur emploi actuel et la formation professionnelle qu'ils avaient reçue dans le cadre de l'AF, 58 p. 100 des participants ont dit qu'il y avait des rapports très étroits, 17 p. 100 certains rapports, et 26 p. 100 aucun rapport.

GRAPHIQUE 8.6
Professions visées par la formation



N = 280

En général, les cours duraient 20,2 semaines, mais leur durée pouvait varier, allant d'un jour à plus de 100 semaines. La durée médiane était de 9 semaines. La plupart des cours étaient à temps plein : 77 p. 100 comptaient 30 heures ou plus par semaine. En moyenne, les cours étaient de 35 heures par semaine. En multipliant le nombre de semaines par le nombre d'heures par semaine, on obtient la durée moyenne des cours, soit 707 heures. Environ 44 p. 100 des cours comportaient une composante de placement.

Il avait été déterminé qu'environ 43 p. 100 des répondants du volet Achat de formation seraient en mesure d'apporter une contribution financière à leur formation, et 40 p. 100 l'ont effectivement fait. La contribution moyenne était de 1 171 $, mais ce chiffre est

biaisé en raison du fait que neuf clients ont payé 4 000 $ ou plus pour leur cours. La contribution médiane s'établissait à 400 $.

Seulement 11 p. 100 des participants n'avaient pas terminé leur cours au moment de l'enquête. La principale raison (donnée par environ 40 p. 100 des répondants) était que le cours n'était pas encore fini; quant aux autres participants, ils avaient abandonné le cours pour diverses raisons.

Les clients du volet AF ont semblé impressionnés par presque tous les aspects de la formation qu'ils avaient reçue. Dans l'ensemble, ils ont attribué aux cours une note B+. En fait, ils ont attribué une note B+ à la plupart des aspects des cours. Seule l'aide financière mensuelle a reçu une note plus faible.

Tableau 8.7
Satisfaction à l'égard des services du volet AF : note moyenne

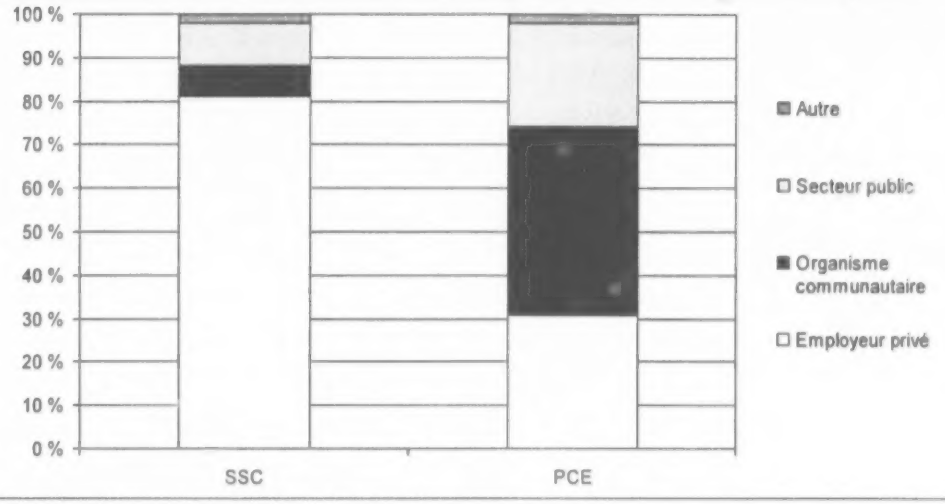
Service	Clients des CRHC
Cours de formation dans l'ensemble	B +
Installations de formation	B +
Formateurs	B +
Pertinence par rapport aux plans de carrière	B +
Somme des connaissances acquises	B +
Aide financière mensuelle	B -
N = 278	

Subventions salariales ciblées et Partenariats pour la création d'emplois[25]

Le graphique 8.7 montre que les placements selon le genre d'organisme correspondent aux objectifs de chacun des volets pour ce qui est de l'expérience de travail. Plus de 80 p. 100 des placements du volet Subventions salariales ciblées (SSC) ont été faits auprès d'employeurs du secteur privé, tandis que 44 p. 100 des placements du volet Partenariats pour la création d'emplois (PCE) ont été faits auprès d'organismes communautaires sans but lucratif.

[25] Environ 14 p. 100 des clients du volet Subventions salariales ciblées et 7 p. 100 du volet Partenariats pour la création d'emplois ne se souvenaient pas d'avoir occupé un emploi subventionné ou créé dans le cadre du programme. Ils ont été exclus de cette section.

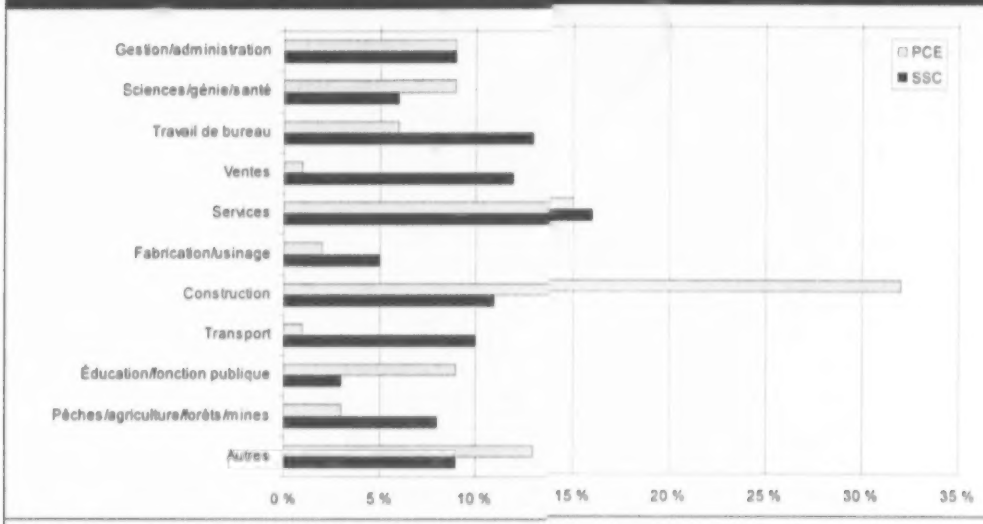
GRAPHIQUE 8.7
Genre d'organisation auprès de qui les clients ont été placés



Subventions salariales ciblées N = 197
Partenariats pour la création d'emploi N = 180
χ^2= 109,8, dl = 5, p <0,001

Le travail effectué dans le cadre des placements variait également beaucoup entre les deux volets (graphique 8.8). Les emplois du volet Subventions salariales ciblées se retrouvaient le plus souvent dans les secteurs des services, de la vente ou du travail de bureau. Les emplois du volet Partenariats pour la création d'emploi se retrouvaient surtout dans les domaines de la construction, des services ou de l'administration. Ces derniers résultats sont conformes au genre de projets financés par l'entremise du volet PCE.

GRAPHIQUE 8.8
Genre de travail effectué dans le cadre des placements



Subventions salariales ciblées N =197
Partenariats pour la création d'emplois N =182
χ^2= 76,0, dl = 13, p <0,001

En général, les clients accomplissaient 39 heures de travail par semaine dans le cadre de leur placement. Il n'y avait pas de différence à ce chapitre entre les deux volets. Les deux tiers des clients ayant bénéficié d'une expérience de travail travaillaient 40 heures par semaine. Seulement 4 p. 100 travaillaient moins de 30 heures par semaine.

La vaste majorité des participants de ces deux volets ont conservé leur emploi pendant toute la durée du placement : 84 p. 100 pour les SSC et 86 p. 100 pour les PCE. La raison la plus souvent citée par les répondants qui sont partis avant la fin du placement était qu'ils avaient trouvé un emploi auprès d'un autre employeur (45 p. 100); parmi d'autres raisons, on retrouvait les congédiements ou les licenciements (11 p. 100); un désaccord avec l'employeur (9 p. 100); un déménagement (5 p. 100); et le fait que le participant n'aimait pas le travail (5 p. 100).

Dans de nombreux cas, la subvention salariale a donné les résultats escomptés[26]. Les clients du volet Subventions salariales ciblées étaient beaucoup plus susceptibles de recevoir une offre d'emploi à la fin du placement cependant : 62 p. 100 d'entre eux par rapport à 38 p. 100 des participants au volet Partenariats pour la création d'emplois se sont vu offrir un emploi à la fin du placement subventionné[27]. Il fallait s'attendre à cet écart, étant donné la nature différente des deux composantes, même si les deux sont

[26] Techniquement, le volet des PCE n'est pas un programme de subventions, même si les clients touchent un salaire provenant des fonds de l'AE, salaire que l'employeur peut compléter à l'occasion. Pour faciliter l'analyse, nous parlerons de « subvention » lorsqu'il s'agira des prestations des PCE.

[27] χ^2= 21,8, dl = 1, p <0,001. Ce ne sont pas tous les participants qui ont accepté l'offre. Voir le tableau 7.9.

censées subventionner des emplois « durables ». Les raisons données par les participants pour expliquer pourquoi l'employeur qui avait bénéficié de la subvention ne leur avait pas offert d'emploi permanent différaient selon les volets : plus des deux tiers des clients des PCE, par rapport à seulement 38 p. 100 des clients des SSC, ont affirmé qu'il n'y avait pas de poste vacant ou d'argent pour le recrutement. Parmi les autres raisons données par les clients des SSC, on retrouve les suivantes : l'entreprise a fermé ses portes (17 p. 100); il s'agissait d'un emploi saisonnier (10 p. 100); les participants n'étaient pas intéressés à travailler pour l'employeur (9 p. 100); et les participants ne le savaient pas (12 p. 100). Parmi les autres raisons données par les clients du volet PCE, on retrouve les suivantes : l'entreprise a fermé ses portes (6 p. 100); il s'agissait d'un emploi saisonnier (6 p. 100); et les participants n'étaient pas intéressés à travailler pour l'employeur (5 p. 100).

Malheureusement, dans de nombreux cas, il ne s'agissait pas d'un emploi permanent. Parmi les répondants qui ont continué à travailler pour l'employeur après la subvention, 58 p. 100 n'occupaient plus cet emploi au moment de l'enquête. Les clients du volet Partenariats pour la création d'emploi, moins susceptibles que les clients des SSC d'avoir conservé leur emploi, étaient également plus susceptibles d'avoir quitté l'emploi ou de l'avoir perdu : seulement 34 p. 100 des participants engagés à la fin de la subvention travaillaient encore pour l'employeur au début de 1999. Un peu moins de la moitié des clients des Subventions salariales ciblées (48 p. 100) occupaient encore leur emploi au moment de l'enquête[28]. Le tiers des clients ayant fait l'objet d'un placement avaient été mis à pied de façon temporaire, de sorte qu'il est probable que la situation s'améliore au cours de l'été. En outre, environ le quart de ceux qui avaient quitté l'emploi ont accepté un emploi qui, à leurs yeux, était meilleur. *Somme toute, on constate qu'en janvier 1999, seulement 19 p. 100 de tous les clients des Partenariats pour la création d'emplois et 35 p. 100 de tous les clients des Subventions salariales ciblées occupaient encore l'emploi ayant fait l'objet du placement.*

En moyenne, les clients des PCE qui ont conservé leur emploi après la subvention mais qui sont partis par la suite avaient travaillé pendant 13 semaines non subventionnées. Le chiffre correspondant pour les clients des SSC était de 23 semaines[29].

Le tableau 8.8 présente le niveau de satisfaction des participants aux deux volets à l'égard de divers aspects des interventions. Pour la plupart, les participants ont donné une note très bonne ou bonne à leur expérience de travail. Ils ont attribué une note légèrement moins élevée aux conseils qu'ils avaient reçus au sujet des services à leur disposition après le placement. Il n'y avait pas de différence significative dans les niveaux de satisfaction des deux groupes.

---

[28] $\chi^2 = 4,7$, dl = 1, $p < 0,05$.
[29] $t = 2,5$, dl = 106, $p < 0,02$.

Tableau 8.8
Satisfaction des clients à l'égard des services des Subventions salariales ciblées/Partenariats pour la création d'emplois : note moyenne

Service	Subventions salariales ciblées	Partenariats pour la création d'emplois
Aide fournie par l'agent d'emploi *avant* le placement	B	B +
Aide fournie par l'agent d'emploi *pendant* le placement	B	B
Correspondance entre le placement et les compétences professionnelles	B +	B +
Correspondance entre le placement et les intérêts professionnels	B	B
Orientation et supervision fournies par l'employeur	B	B
Conseils au sujet des services disponibles après le placement	C +	C +
Niveau de soutien financier pendant le placement	B -	B -
N varie : autour de 50 à 60 pour les PCE et de 70 à 85 pour les SSC		

Aide au travail indépendant

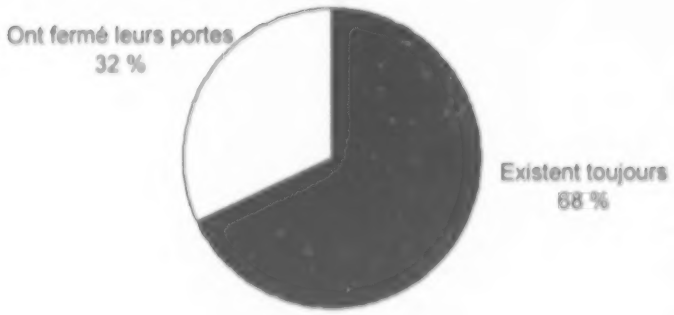
L'objectif du volet Aide aux travail indépendant (ATI) est d'aider les clients qui ont un projet viable à mettre une entreprise sur pied. La plupart des clients du volet ATI (94 p. 100) songeaient déjà à lancer une entreprise avant de participer au volet. Seulement 40 p. 100 avaient demandé de l'aide d'une autre source à cette fin, cependant. Un client sur cinq avait travaillé à son compte dans le passé.

Apparemment, la plupart des clients avaient les rudiments de base pour démarrer une entreprise : 77 p. 100 avaient une expérience antérieure ou avaient reçu de la formation dans le domaine qui les intéressait. Près des deux tiers avaient suivi un cours de formation ou un atelier qui les aiderait à lancer une entreprise.

Environ 95 p. 100 des clients du volet Aide au Travail indépendant ont fait un investissement initial dans leur nouvelle entreprise, moyenne étant de 9 000 $.

Presque tous les participants au volet (97 p. 100) ont mis sur pied une entreprise dans le cadre du programme. Au moment de l'enquête, 68 p. 100 travaillaient encore à cette entreprise (graphique 8.9), ce qui correspond à la proportion signalée par les représentants des organismes de développement de l'entreprise interviewés. En général, les entreprises existaient depuis un an et demi. Il est intéressant de constater qu'il n'y avait pas de rapport entre le montant de l'investissement initial et la survie de l'entreprise.

GRAPHIQUE 8.9
Taux de survie des entreprises



N = 113

Cependant, ces nouvelles entreprises semblent éprouver de grandes difficultés, d'après la moyenne des profits mensuels, soit 1 390 $, et le fait que 24 p. 100 ont signalé ne faire aucun profit au cours d'un mois typique. Les profits mensuels les plus élevés étaient de 10 000 $. La médiane des profits mensuels était de 600 $ seulement.

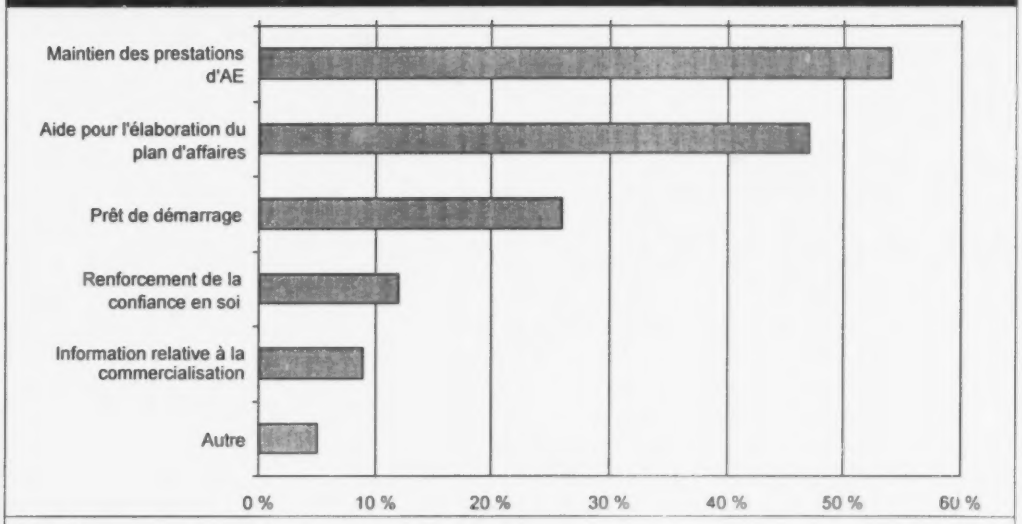
Sept nouvelles entreprises sur dix employaient seulement le participant du volet ATI au moment de l'enquête. Une entreprise avait six employés à temps plein et deux autres entreprises en avaient cinq, outre le propriétaire. Au total, les entreprises mises sur pied dans le cadre de ce volet ont permis de créer 91 emplois — dont 51 à temps plein — en plus de fournir de l'emploi aux entrepreneurs. Il s'agit cependant d'une sous-estimation des possibilités réelles de création d'emplois rattachées à ce volet, puisque les responsables de l'enquête n'ont pu joindre que 54 p. 100 des clients. On peut cependant présumer que les 46 p. 100 qui n'ont pas participé à l'enquête n'avaient pas connu autant de succès, puisqu'un grand nombre avaient déménagé ou étaient impossibles à joindre. Cependant, il est probable que le volet a permis de créer plus de 100 emplois directs, outre les emplois des propriétaires d'entreprise.

Soixante p. 100 des répondants ont reconnu que s'ils avaient réussi à lancer leur entreprise, c'était au moins en partie grâce au volet ATI, tandis que 40 p. 100 estimaient qu'ils auraient réussi à lancer leur entreprise sans l'aide du volet. Ces derniers exploitaient généralement des entreprises plus florissantes : toutes existaient encore au moment de l'enquête, et elles avaient créé la plupart des emplois.

Environ la moitié des participants qui estimaient qu'ils auraient pu lancer leur entreprise sans recourir au volet ATI ont affirmé qu'ils ont pu mettre leur projet en œuvre plus rapidement grâce au volet.

Lorsqu'on leur a demandé ce que le programme avait fait qu'ils n'auraient pas pu accomplir eux-mêmes, les clients du volet ATI ont mentionné le plus souvent le soutien financier qu'ils avaient reçu de l'AE pendant qu'ils mettaient leur entreprise sur pied (graphique 8.10). Les compétences et les connaissances nécessaires pour dresser un plan d'affaires représentaient l'intervention active la plus fréquemment citée de la composante.

GRAPHIQUE 8.10
Ce que le volet ATI a fait pour les clients



N = 43

On a demandé aux participants dont l'entreprise avait échoué (32 p. 100) combien de temps l'entreprise avait duré, comment ils expliquaient l'échec et ce qu'ils feraient différemment si c'était à recommencer. En moyenne, les entreprises ayant connu l'échec ont duré 10 mois, la fourchette allant de 2 à 19 mois. Presque personne n'a pu dire pourquoi l'entreprise avait fermé ses portes ou n'a pas voulu le dire. Ils étaient plus disposés à parler de ce qu'ils feraient différemment s'ils avaient l'occasion de recommencer. Environ 14 p. 100 ont mentionné qu'ils changeraient d'endroit, 14 p. 100 épargneraient plus d'argent avant de lancer leur entreprise; 11 p. 100 feraient davantage de recherches ou une meilleure planification; 8 p. 100 suivraient davantage de cours sur le commerce; 8 p. 100 ne recommenceraient pas; 14 p. 100 ne le savaient pas; et le reste des répondants ont donné d'autres raisons.

A priori, on peut penser que les entreprises qui ont connu le succès verraient le programme d'un œil plus positif que celles qui ont échoué. C'est certainement le cas, comme en témoigne le tableau 8.9. Dans l'ensemble, les notes attribuées par les participants au volet ATI étaient les plus faibles parmi tout les volets des PEMS.

Tableau 8.9 Satisfaction à l'égard des services du volet ATI : note moyenne			
Service	**Entreprises encore en exploitation**	**Entreprises qui ne sont plus en exploitation**	**Test t**
Information fournie au sujet du programme	B	B -	p > 0,40
Compétences enseignées en matière d'exploitation d'une entreprise	B -	C +	p < 0,05
Aide offerte par une personne-ressource (mentor)	B -	C -	p < 0,05
Montant du prêt	C +	C -	p > 0,20
Soutien financier	B	B -	p > 0,20

8.3 Activités postérieures au programme

Comme les mesures du rendement portent sur la période suivant immédiatement la fin de l'intervention, il est important de déterminer ce que les clients ont fait après l'intervention. Le tableau 8.10 présente les réponses des répondants. Pour le programme dans son ensemble, 65 p. 100 des participants étaient employés immédiatement après l'intervention, soit parce qu'ils ont continué de travailler chez l'employeur auprès de qui ils avaient été placés, soit parce qu'ils ont continué d'exercer leur travail indépendant, soit encore parce qu'ils ont trouvé un autre emploi. En outre, 25 p. 100 avaient commencé à chercher du travail.

Il y a d'importantes différences entre les volets des PEMS, et la plupart étaient prévisibles, étant donné la nature de chacun d'eux. Plus des trois quarts des participants au volet Aide au travail indépendant travaillaient à leur compte après leur participation. Environ 58 p. 100 et 42 p. 100 des clients des Subventions salariales ciblées et des Partenariats pour la création d'emplois, respectivement, ont continué de travailler pour l'employeur auprès de qui ils avaient été placés. Plus de 43 p. 100 des clients des Services d'aide à l'emploi ont continué leur recherche d'emploi. On a observé un résultat inattendu : 34 p. 100 des clients du volet Achat de formation ont continué de travailler pour l'employeur auprès de qui ils avaient été placés (il s'agissait d'apprentis). On a signalé plus tôt que 44 p. 100 des cours du volet Achat de formation comportaient un volet de placement : à quelques exceptions près, ces clients étaient des apprentis. Apparemment, un grand nombre d'entre eux ont suffisamment impressionné leur employeur pour qu'il les engage en permanence.

Tableau 8.10
Distribution des participants selon l'activité après les PEMS

Activité	SAE	PCE	AF	ATI	SSC	PEMS
Ont continué de travailler pour l'employeur auprès de qui ils avaient été placés	0,0 %	41,8 %	33,9 %	0,0 %	57,5 %	30,0 %
Ont commencé à travailler pour un autre employeur	43,3	19,4	29,3	13,0	13,6	25,0
Ont commencé/poursuivi un travail indépendant	1,4	2,5	2,5	78,3	0,8	10,4
Ont poursuivi leurs études	3,4	1,5	2,5	1,7	0,9	2,0
Ont suivi un programme de formation professionnelle	1,9	0,0	1,4	0,0	0,9	1,0
Sont demeurés à la maison avec les enfants	1,0	1,0	0,0	0,9	0,9	0,7
Sont demeurés à la maison pour d'autres raisons	2,4	1,0	1,4	0,9	2,6	1,7
Ont commencé à chercher un emploi	43,3	25,0	25,1	3,5	19,7	25,1
Autre	3,4	7,7	3,9	1,8	3,0	4,1
$\chi^2 = 90,6$ dl = 44, $p<0,001$						

Les participants qui ne travaillaient pas ou qui ne cherchaient pas de travail immédiatement après le programme ont été priés de dire s'ils avaient cherché un emploi depuis, et près de 70 p. 100 ont répondu par l'affirmative. Les proportions variaient, soit entre 55 p. 100 pour les clients du volet Achat de formation et 85 p. 100 dans le cas des clients du volet Partenariats pour la création d'emplois.

Parmi ceux qui étaient à la recherche d'un emploi à la fin du programme ou qui ont commencé à en chercher un par la suite, 68 p. 100 avaient trouvé un emploi rémunéré au moment de l'enquête. Si on tient compte des emplois trouvés immédiatement après les PEMS, on peut affirmer que 11 p. 100 de tous les participants aux PEMS qui avaient tenté de trouver un emploi à la suite de leur intervention n'y étaient pas parvenus, du moins au moment de l'enquête.

Chez les non-participants, 68 p. 100 ont trouvé un emploi lorsque leurs prestations d'AE ont pris fin (dans la plupart des cas, les prestations d'AE ont vraisemblablement pris fin parce qu'ils avaient trouvé un emploi). Environ 14 p. 100 ont continué de chercher du travail et la plupart des autres se sont retirés du marché du travail. De ce dernier groupe, 43 p. 100 ont fini par commencer une nouvelle recherche d'emploi. Près des deux tiers de ceux qui avaient cherché du travail depuis la fin des prestations en avaient trouvé au moment de l'enquête. Cela signifie qu'environ 11 p. 100 des répondants qui désiraient un emploi n'en avaient pas trouvé au moment de l'enquête — soit la même proportion que chez les participants.

Tableau 8.11 Distribution des non-participants selon l'activité après l'AE	
Activité	**Ensemble des non-participants**
Ont commencé à travailler	67,4 %
Travail indépendant	1,0
Ont poursuivi leurs études	1,2
Ont suivi un programme de formation professionnelle	0,0
Sont demeurés à la maison avec les enfants	2,6
Sont demeurés à la maison pour d'autres raisons	3,0
Ont commencé à chercher un emploi	14,0
Autre	10,8
N = 157	

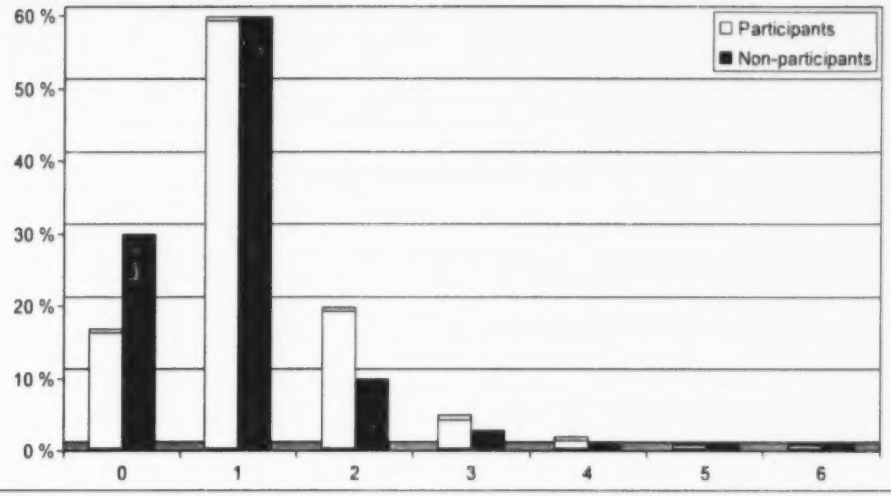
Ceux qui n'avaient pas d'emploi à la fin de l'intervention mais qui en ont trouvé un par la suite ont mis en moyenne 11 semaines pour le trouver. Les non-participants ont mis 12 semaines pour trouver un emploi après la fin des prestations (cette différence n'est pas significative).

Au total, 84 p. 100 des participants et 71 p. 100 des non-participants avaient été employés depuis la fin de l'intervention/des prestations[30]. Les participants avaient occupé plus d'emplois après le programme que les non-participants (graphique 8.11). En moyenne, les participants avaient occupé 1,2 emploi et les non-participants 0,9 emploi depuis les PEMS/l'AE[31].

[30] Il faut toutefois faire remarquer que 69 p. 100 des non-participants qui n'avaient pas trouvé d'emploi n'en n'avaient pas cherché. Seulement 42 p. 100 des participants qui n'avaient pas trouvé d'emploi n'en n'avaient pas cherché. Il reste donc environ 11 p. 100 dans chaque groupe qui avaient cherché un emploi sans en trouver.

[31] ($t=6,8$, dl = 1 531, $p<0,001$).

GRAPHIQUE 8.11
Nombre d'emplois depuis la fin des PEMS/de l'AE

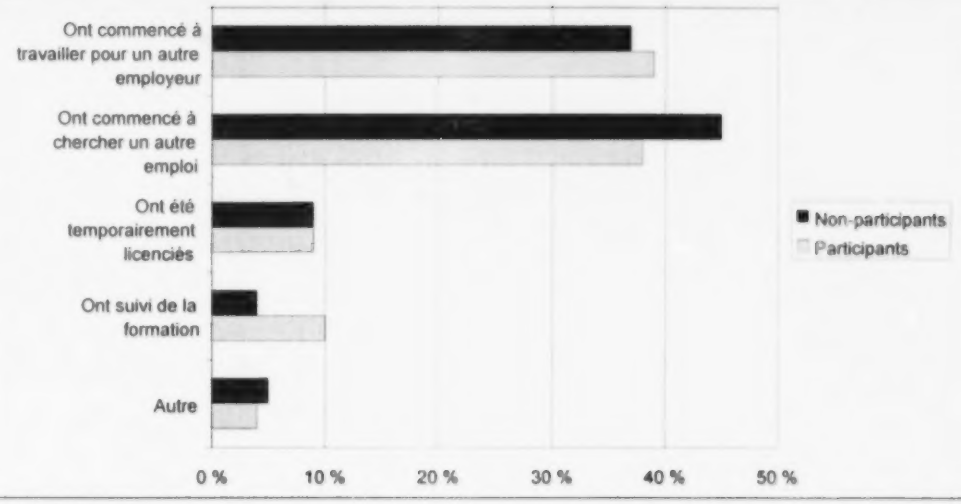


Participants N = 1 003

Non-participants N = 490

Parmi les participants qui ont quitté le premier emploi qu'ils avaient décroché après le programme, 53 p. 100 en avaient trouvé un autre; chez les non-participants, la proportion correspondante était de 48 p. 100. Environ 39 p. 100 des participants et 37 p. 100 des non-participants qui ont quitté le premier emploi qu'ils ont occupé après le programme en avaient trouvé un autre immédiatement (graphique 8.12). La plupart des autres ont commencé à chercher un nouvel emploi. La plupart des participants (65 p. 100) et des non-participants (69 p. 100) occupés à cette démarche n'avaient pas trouvé d'autre emploi au moment de l'enquête : environ quatre répondants sur dix parmi ceux qui n'avaient pas trouvé d'autre emploi n'en n'avaient pas cherché. Parmi les participants qui avaient quitté leur second emploi après le programme, 59 p. 100 en avaient trouvé un troisième.

GRAPHIQUE 8.12
Ce que les répondants ont fait après avoir quitté leur premier emploi



Participants N = 453

Non-participants N = 123

Premiers résultats

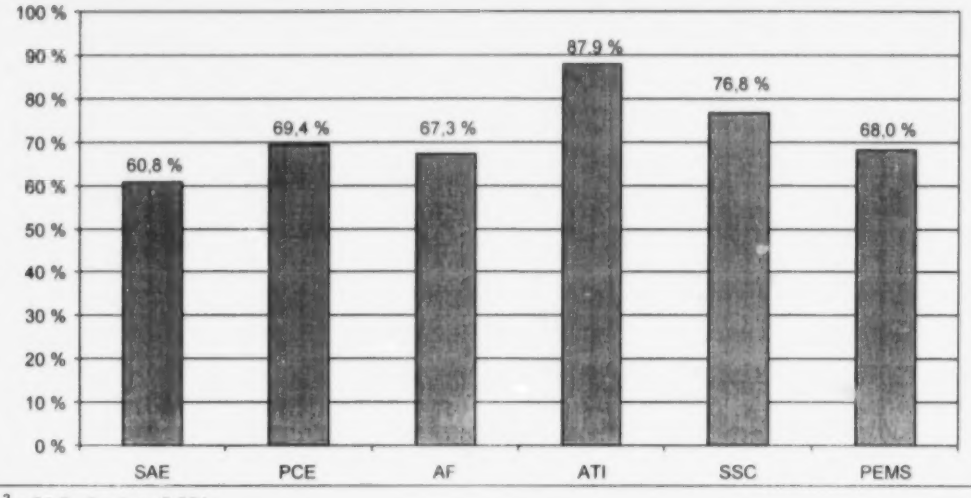
Un important objectif de l'enquête était de valider les premiers indicateurs des résultats sur le plan de l'emploi — le nombre de clients de l'AE qui sont retournés au travail et le montant des prestations d'AE qui n'ont pas été versées en conséquence. Seulement 24 p. 100 des clients des PEMS affichaient un code indiquant qu'ils étaient employés, selon les données sur les résultats de la Direction générale des investissements dans les ressources humaines (DGIRH) pour la période visée par l'évaluation. Selon notre enquête, ce chiffre est beaucoup trop faible. Environ les deux tiers des participants aux PEMS occupaient un emploi immédiatement après l'intervention.

L'indicateur de l'emploi, qui correspond au nombre de prestataires d'AE qui avaient trouvé un emploi avant la fin de la période des prestations, est établi en fonction du nombre de clients des PEMS qui ont touché des prestations réduites (25 p. 100 ou moins du montant auquel ils avaient droit) pendant 12 semaines consécutives. Les résultats de l'enquête montrent qu'environ sept participants sur dix (68 p. 100) ont été employés pendant au moins 12 semaines consécutives après leur participation aux PEMS[32]. Le premier emploi après les PEMS représentait presque la totalité de cette période; 6 p. 100 des participants ont atteint cette limite de 12 semaines au cours de leur deuxième emploi après le programme. Comme la vaste majorité des emplois ont été obtenus dans l'année qui a suivi la fin des PEMS, 67 p. 100 des clients des PEMS ont été employés pendant

[32] Pour une trentaine de clients qui avaient trouvé un emploi, les données manquaient au sujet du nombre de semaines d'emploi. Ainsi, la proportion des participants ayant travaillé au moins 12 semaines consécutives pourrait atteindre 71 p. 100.

12 semaines consécutives dans l'année qui a suivi leur participation. Le graphique 8.13 présente la proportion des participants aux PEMS qui comptaient au moins 12 semaines consécutives d'emploi, selon le volet. Ce sont les clients des volets Aide au travail indépendant et Subventions salariales ciblées qui ont connu le plus de succès à ce chapitre.

GRAPHIQUE 8.13
Proportion des participants employés pendant au moins 12 semaines consécutives après l'intervention



$\chi^2 = 32,5$, dl = 4, p<0,001

En moyenne, les participants aux PEMS avaient achevé leur intervention 58,9 semaines avant l'enquête et depuis, avaient travaillé pendant 43,1 semaines au cours de cette période. Les clients des volets Services d'aide à l'emploi, Partenariats pour la création d'emplois et Achat de formation comptaient en moyenne près de 40 semaines d'emploi après le programme; la moyenne était de 51 semaines pour les Subventions salariales ciblées et de 45 semaines pour l'Aide au travail indépendant[33]. Il s'agissait dans la plupart des cas d'emplois comptant 40 heures par semaine.

8.4 Situation actuelle

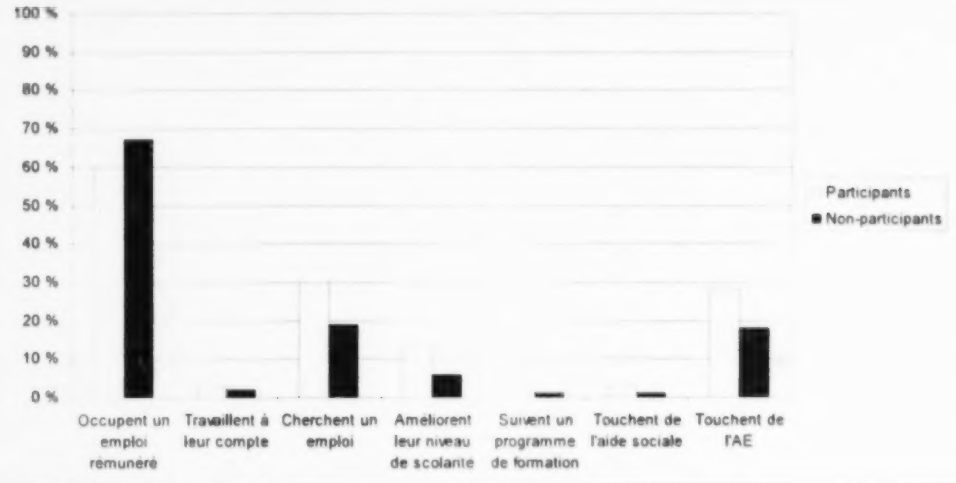
Un critère important pour évaluer la réussite est de savoir ce que font les participants à l'heure actuelle par rapport aux non-participants. Sont-ils plus susceptibles de travailler que les non-participants? Sont-ils moins susceptibles de vivre de l'aide sociale? Sont-ils moins susceptibles de toucher de l'AE? Les clients du volet Aide au travail indépendant exploitent-ils toujours leur entreprise? Les participants ont-ils davantage tendance à vouloir améliorer leur niveau de scolarité ou leurs compétences professionnelles? Le

[33] (F = 7,1, dl = 4/831, p < 0,001).

graphique 8.14 donne des réponses préliminaires à ces questions. L'analyse présentée dans le prochain chapitre tiendra compte d'autres facteurs qui peuvent expliquer ces résultats, ce qui en donnera une image plus définitive.

En omettant les éventuelles influences de l'extérieur, il semble que la participation aux PEMS a donné lieu à une probabilité sensiblement plus élevée de relever le niveau de scolarité ou de suivre une formation[34]. Par ailleurs, la situation actuelle des participants sur le marché du travail n'est pas aussi positive : les participants étaient un peu moins susceptibles que les non-participants d'être employés[35]; plus susceptibles d'être en chômage et à la recherche d'un emploi[36]; et plus susceptibles de toucher des prestations d'AE[37].

GRAPHIQUE 8.14
Situation actuelle



Participants N = 1 033

Non-participants N = 500

Comme on peut le voir au tableau 8.12, certaines données préliminaires ont révélé que les clients du volet Aide au travail indépendant, comparativement à ceux des autres volets, ont été plus nombreux à cesser de dépendre de l'AE et à trouver un emploi rémunéré. Environ 68 p. 100 des participants au volet ATI travaillaient à leur compte au moment de l'enquête. Les clients du volet Achat de formation se retrouvaient à l'autre extrême, étant les moins susceptibles d'avoir un emploi et les plus enclins à compter sur

---

[34] scolarité (χ^2 = 14,7, dl = 1, p<0,001); formation (χ^2 = 19,0, dl = 1, p<0,001).

[35] χ^2 = 5,5, dl = 1, p<0,02.

[36] χ^2 = 21,2, dl = 1, p<0,001.

[37] χ^2 = 17,3, dl = 1, p<0,001.

l'AE; ils étaient également les plus susceptibles d'être inscrits à des cours de formation ou de mise à niveau des compétences.

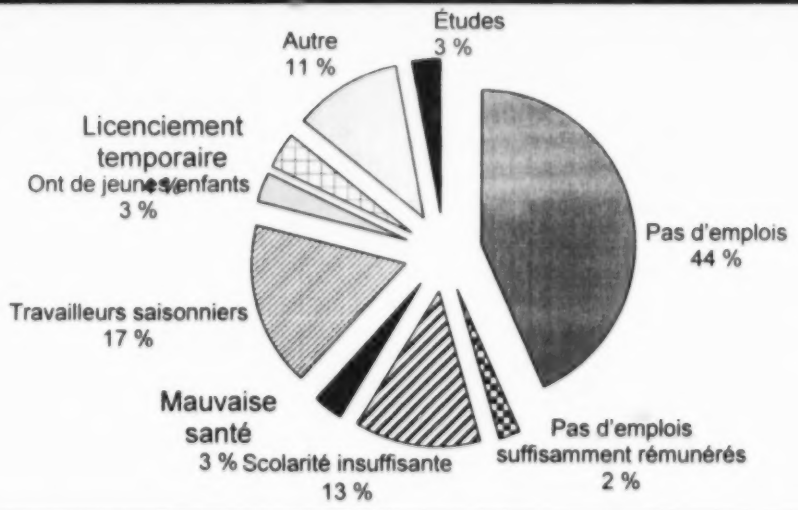
Tableau 8.12
Situation actuelle des participants

Activité	SAE	PCE	AF	ATI	SSC	Sig.*
Occupent un emploi rémunéré	60,3 %	59,2 %	58,5 %	10,3 %	69,3 %	p<0,001
Travaillent à leur compte	0,0	0,5	2,1	68,1	0,0	p<0,001
Cherchent un emploi	28,7	37,2	31,3	10,3	24,6	p<0,001
Améliorent leur niveau de scolarité	12,0	7,7	14,8	4,3	5,3	p<0,01
Suivent un programme de formation	2,9	2,0	8,1	0,9	2,6	p<0,01
Touchent de l'aide sociale	6,7	7,1	1,8	1,7	4,4	p<0,02
Touchent de l'AE	14,8	23,5	32,4	4,3	18,4	p<0,001
N	209	196	284	116	228	—

* test de signification χ^2 (dl = 4) des écarts entre les diverses options

La raison la plus souvent citée par les participants pour expliquer pourquoi ils étaient en chômage était qu'il n'y avait pas de débouchés (graphique 8.15).

GRAPHIQUE 8.15
Raisons invoquées pour expliquer le chômage



N = 339

9. *Répercussions préliminaires*

Ce chapitre fait l'analyse économétrique des répercussions des prestations d'emploi et mesures de soutien en Nouvelle-Écosse. Comme plusieurs éléments nous intéressent parmi les résultats obtenus par les participants, l'analyse est présentée par étape, les résultats étant abordés dans le même ordre que dans le chapitre précédent.

Il convient de mentionner que les résultats présentés ici, concernant les répercussions du programme, sont préliminaires. Des résultats plus définitifs seront publiés dans une évaluation sommative, lorsqu'il se sera écoulé plus de temps depuis l'achèvement des interventions qui ont été offertes dans le cadre des Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS).

9.1 Récents antécédents sur le marché du travail

Cette section analyse la relation entre la participation aux prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS) et le temps consacré à trois grandes activités : le travail, les études et le chômage. Les participants et les non-participants qui ont fait l'objet de l'enquête ont été priés d'indiquer le temps (en mois) qu'ils ont consacré aux activités suivantes au cours de chacune des années entre 1995 et 1998 : faire des études et ne pas travailler, faire des études et travailler, travailler et ne pas faire d'études et enfin ne pas travailler et ne pas faire d'études. Comme les répondants avaient consacré peu de temps à « faire des études et à travailler », les quatre activités ont été regroupées en trois catégories : travailler, faire des études, chômer (ne pas faire d'études et ne pas travailler). Aucun des résultats ne change même si l'on traite les quatre activités séparément.

L'analyse se concentre sur le temps consacré aux activités précitées en 1998. Comme certains répondants participaient encore aux PEMS en 1998, l'analyse présentée ici se limite aux participants qui avaient achevé le programme ou qui l'avaient abandonné en 1997. En effet, il serait autrement impossible de faire la distinction entre les effets de la participation aux PEMS sur le temps consacré à diverses activités et les effets des PEMS sur ces activités. Le groupe témoin se compose de prestataires qui ont touché des prestations ordinaires d'AE et qui n'ont pas participé aux PEMS pendant la période de référence[38]. L'échantillon analysé comptait 559 participants et 499 non-participants.

---

[38] Les prestataires d'AE représentent un groupe témoin idéal, parce que les participants des PEMS proviennent de cette population. Nous avons également envisagé de recourir à un groupe témoin composé seulement des non-participants qui avaient achevé leur période de prestations en 1997. Cependant, nous avons rejeté cette approche et d'autres semblables, parce qu'elles risquaient d'introduire un biais dans le groupe témoin. Par exemple, si nous retenons seulement les non-participants qui ont achevé leur période de prestations d'AE en 1997, nous excluons nécessairement ceux qui ont touché des prestations en 1997 puis à nouveau en 1998. Cela gauchirait la comparaison avec les participants en nous amenant à conclure que les PEMS augmentent la dépendance envers l'AE. S'il y a un biais voulant que les participants aux PEMS touchent des prestations d'AE pendant plus longtemps, il y aura également un biais voulant qu'ils consacrent moins de temps à d'autres activités. On risque de donner lieu à d'autres biais de ce genre en imposant d'autres restrictions à l'échantillon des non-participants. C'est pourquoi nous avons retenu comme groupe témoin la population totale des non-participants.

Pour chacune des trois grandes activités, nous avons établi trois genres d'estimations des répercussions du programme. Dans le premier cas, il s'agit de modèles de régressions linéaires simples, avec et sans contrôles pour tenir compte de caractéristiques démographiques et individuelles observables (appelés « contrôles démographiques » dans les tableaux). Les variables explicatives suivantes sont utilisées dans ces régressions : l'âge, le niveau de scolarité, le sexe, la situation de famille, la monoparentalité, le nombre d'enfants de moins de six ans, le nombre d'enfants de 6 à 18 ans, l'appartenance à une minorité visible, les limites/incapacités, l'origine autochtone et la langue (anglais, français, autre). On admet pour l'âge un effet non linéaire sur les résultats qui nous intéressent, puisque la plupart des recherches ont conclu que l'effet de l'âge sur divers résultats va décroissant.

Ces régressions permettent de comparer les participants et les non-participants au cours de l'année postérieure au programme, soit 1998. Même si elles tiennent compte de l'influence de facteurs observables qui peuvent différer entre les participants et les non-participants, elles ne tiennent pas compte d'éventuels facteurs latents qui ont pu influencer la sélection des participants au programme.

Les autres estimations s'inspirent des données longitudinales relatives au temps consacré aux activités sur le marché du travail pour expliquer certains genres de sélection non aléatoire lorsqu'il s'agit de la participation au programme. En présence de ces genres de sélection non aléatoire, les modèles de régressions linéaires simples dont il a été question ci-dessus donneraient des estimations biaisées des répercussions du programme. Deux genre d'estimateurs longitudinaux sont utilisés; les deux reposent sur l'information relative à la période antérieure au programme qui a été recueillie au cours de l'enquête en ce qui concerne le temps consacré à chaque activité en 1995 et en 1996, de même qu'en 1998. Des estimateurs des « écarts de différences » fournissent des estimations non biaisées des répercussions du programme si la sélection des participants est basée sur des facteurs latents propres à l'individu et invariants dans le temps, qui influencent également le temps que chaque personne consacre à ces activités. Les estimations par régressions linéaires qui tiennent compte du niveau des activités en question avant le programme sont également signalées. Ces estimateurs longitudinaux sont parfois appelés « estimateurs des écarts de différences sans restriction », parce que, contrairement aux estimateurs des écarts de différences habituels, ils ne restreignent pas à l'unité le coefficient du niveau d'activité antérieur au programme.

Le tableau 9.1.1 montre les répercussions estimées du programme sur les trois activités, compte tenu de ces modèles de rechange. Des estimations établies selon divers modèles sont données, ce qui permet de déterminer si les répercussions estimées changent d'après des hypothèses de rechange au sujet de la nature de la sélection des participants. Toutes les estimations ont été établies en fonction du sous-échantillon des participants qui ont achevé les PEMS en 1997.

En 1995 et en 1996 (c'est-à-dire avant les PEMS), ceux qui allaient participer aux PEMS ont passé moins de temps à travailler, plus de temps à faire des études et plus de temps en chômage les personnes qui n'ont pas participé au programme. Ces différences entre les participants et les non-participants variaient d'environ -1,1 à -1,4 mois par année pour le

travail, de +0,6 à +0,7 mois par année pour les études et de +0,4 à +0,7 mois par année pour le chômage. De toute évidence, les PEMS ont attiré des participants qui étaient plus susceptibles de faire des études ou d'être en chômage au cours de l'année, et moins susceptibles de travailler que les personnes qui n'ont pas présenté leur candidature ou qui n'ont pas été retenues. Ces différences systématiques dans les activités préalables laissent penser qu'il y a peut-être eu une sélection non aléatoire entre les groupes des participants et des non-participants.

Les différences entre les participants et les non-participants sont beaucoup moins prononcées après le programme. En 1998, les participants ont continué de passer moins de temps à travailler que les non-participants, mais l'écart entre les deux groupes avait diminué pour s'établir à -0,1 mois; en d'autres termes, il avait presque disparu. De la même façon, l'écart quant au temps passé à faire des études s'était rétréci, passant soit +0,2 mois, et l'écart dans le temps passé en chômage affichait même une inversion, à -0,2 mois. Pour l'année qui a suivi le programme, c'est-à-dire 1998, seule la différence dans le temps passé à faire des études est statistiquement significative (voir l'équation 9.1.1). Cette réduction des différences entre les participants et les non-participants s'explique surtout par le fait que les participants ont passé plus de temps à travailler par rapport aux niveaux antérieurs au programme, et ont passé moins de temps à faire des études et à chômer par rapport aux niveaux antérieurs. On peut en déduire que le programme a peut-être eu une incidence positive sur le temps passé à travailler et une incidence négative sur le temps passé à faire des études et à chômer.

Tableau 9.1.1
Estimations des répercussions des PEMS sur le temps passé à travailler, à faire des études et à chômer[39]

Équation	Travail	Études	Chômage	Modèle
9.1.1	-0,1 (0,3)	0,2** (0,1)	-0,2 (0,2)	Régression linéaire, sans contrôles
9.1.2	-0,4* (0,3)	0,2 (0,1)	0,3 (0,2)	Régression linéaire, contrôles démographiques
9.1.3	1,0*** (0,3)	-0,2 (0,1)	-0,7*** (0,3)	Écarts de différences 1996 c. 1998
9.1.4	0,7** (0,2)	-0,2 (0,2)	-0,5* (0,3)	Écarts de différences avec contrôles démographiques, 1996 c. 1998
9.1.5	0,7** (0,3)	-0,3 (0,2)	-0,4 (0,3)	Écarts de différences 1995 c. 1998
9.1.6	0,4 (0,3)	-0,3 (0,2)	-0,1 (0,3)	Écarts de différences avec contrôles démographiques, 1995 c. 1998
9.1.7	0,3 (0,2)	0,1 (0,1)	-0,4* (0,2)	Régression linéaire, sans contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1996
9.1.8	-0,0 (0,2)	0,1 (0,1)	0,1 (0,2)	Régression linéaire, contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1996
9.1.9	0,4 (0,2)	0,1 (0,1)	-0,4* (0,2)	Régression linéaire, sans contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1995 et 1996
9.1.10	-0,0 (0,2)	0,1 (0,1)	0,1 (0,2)	Régression linéaire, contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1995 et 1996

Les deux premières séries d'estimations du tableau 9.1.1 (les équations 9.1.1 et 9.1.2) comparent les participants et les non-participants au cours de la période ayant suivi le programme, soit 1998. On peut constater que les participants ont passé moins de temps à travailler et plus de temps à faire des études que les non-participants et, compte tenu des caractéristiques démographiques, plus de temps en chômage également. Aucune des différences entre les deux groupes n'est importante, et seule la différence au chapitre du temps passé à travailler est statistiquement significative. Cependant, ces estimations ne tiennent pas compte des indications manifestes de sélection non aléatoire des participants au programme. C'est pourquoi les estimations longitudinales sont à privilégier (équations 9.1.3 à 9.1.10).

Pour l'activité « études », toutes les estimations longitudinales tendent vers la même conclusion — à savoir que les PEMS n'ont pas eu de répercussions significatives sur le temps passé à faire des études. Toutes les répercussions estimées ont peu d'ampleur et aucune n'est très différente du zéro. Les indications relatives aux activités « travail » et

[39] Dans tous les tableaux du présent chapitre, les erreurs-types sont données entre parenthèses. *Le coefficient estimé est significatif à un seuil de 10 p. 100; ** à un seuil de 5 p. 100; *** à un seuil de 1 p. 100. Les contrôles démographiques, comprennent : le sexe, l'âge, la situation de famille, les personnes à charge, le niveau de scolarité, l'appartenance à une minorité, l'origine autochtone, l'état d'incapacité et la langue.

« chômage » sont plus contrastées : certaines estimations révèlent des répercussions positives sur le temps passé à travailler et des répercussions négatives sur le temps passé à chômer, tandis que d'autres estimations laissent penser qu'il n'y a eu aucune répercussion. Nous analyserons à tour de rôle les preuves relatives à chaque activité.

Les estimations par les écarts de différences (sans contrôles démographiques) portent à croire que le programme a pu avoir des répercussions positives sur le temps passé à travailler — des estimations de +1,0 mois lorsque l'année de référence est 1996 et de +0,7 mois lorsque 1995 est l'année de référence. Cependant, ces estimations s'atténuent lorsqu'on intègre des contrôles démographiques, de sorte que l'estimation pour l'année de référence 1995 n'est plus très différente du zéro. Comme le modèle avec contrôles démographiques est plus général, il est préférable de retenir ces estimations plutôt que les simples estimations des écarts de différences sans contrôles. Les deux estimations montrent que le programme a eu pour effet d'accroître le temps passé à travailler de 0,4 mois selon l'année de référence 1995, et de 0,7 mois selon l'année de référence 1996. C'est une fourchette relativement étroite et les deux estimations ne sont pas significativement différentes l'une de l'autre du point de vue statistique[40]. C'est une constatation importante, car les hypothèses en vertu desquelles la méthode des écarts de différences donne des estimations non biaisées des répercussions du programme tiennent pour acquis que les répercussions estimées ne seront pas influencées par le choix de l'année de référence. Les estimations présentées dans les équations 9.1.4 et 9.1.6 sont validées par ce test. Ainsi, les estimations des écarts de différences donnent à penser que le programme a pu avoir une légère incidence positive sur le temps passé à travailler (0,4 à 0,7 mois par année); cependant, l'intervalle de confiance de 95 p. 100 pour l'estimation la plus faible de 0,4 mois comprend le zéro; on peut donc également conclure que le programme n'a eu aucune répercussion.

En revanche, les régressions qui tiennent compte des niveaux d'activité antérieurs au programme (équations 9.1.8 à 9.1.10) montrent que le programme n'a pas eu de répercussions statistiquement significatives sur le temps passé à travailler. Il n'est pas facile de faire un choix entre les estimations longitudinales et les estimations par les écarts de différences, puisque chacune repose sur une série d'hypothèses différentes au sujet de la nature de la sélection des participants. Étant donné les conclusions claires qu'on peut tirer des données antérieures au programme relativement à la sélection non aléatoire des participants aux PEMS, les estimations par les écarts de différences sont à privilégier lorsque, comme c'est le cas ici, elles sont validées par le test précité, à savoir qu'elles sont invariantes par rapport au choix de l'année de référence.

Quant à la dernière activité, les estimations par les écarts de différences laissent penser, mais non de façon concluante, que le programme a pu avoir une légère incidence négative sur le temps passé en chômage, les estimations allant de -0,5 mois pour 1996 comme année de référence à -01 mois pour 1995 comme année de référence. Cependant, la première estimation n'est que légèrement significative (seuil de 10 p. 100) et la

[40] En d'autres termes, l'intervalle de confiance de 95 p. 100 rattaché à l'estimation selon l'année de référence 1996 comprend l'estimation de 0,4 pour l'année de référence 1995, et vice versa pour ce qui est de l'intervalle de confiance de l'estimation selon l'année de référence 1995.

deuxième n'est pas différente du zéro de manière significative. De plus, les estimations qui tiennent compte des niveaux d'activité antérieurs au programme de même que des facteurs démographiques ne sont pas non plus très différentes du zéro. Par conséquent, selon les diverses estimations longitudinales, les PEMS n'ont pas eu d'influence significative sur le temps passé en chômage.

En résumé, les PEMS ne semblent pas avoir eu de répercussions sur le temps passé à faire des études. En ce qui concerne le temps passé à travailler et à chômer, les preuves sont plus contrastées. Les différences entre les participants et les non-participants au chapitre du temps consacré à ces activités s'étaient amoindries après le programme, et dans le sens souhaité : davantage de temps passé à travailler et moins de temps passé à chômer. Cependant, ces changements ne sont pas suffisamment importants pour nous permettre d'affirmer que les PEMS ont eu des répercussions très significatives sur le temps passé en chômage, du moins à court terme (pendant la première année après le programme). Les preuves relatives au travail sont légèrement plus positives, les estimations privilégiées allant de 0,4 à 0,7 mois; quoi qu'il en soit, il est impossible d'affirmer catégoriquement que cette incidence est différente du zéro de manière significative.

Les tableaux 9.1.2 à 9.1.6 présentent les résultats de l'analyse selon les diverses composantes du programme. On utilise l'échantillon des 499 non-participants dans tous les tableaux, et l'échantillon des 559 participants est examiné séparément pour chacun des cinq volets, soit Aide au travail indépendant (tableau 9.1.2), Partenariats pour la création d'emplois (tableau 9.1.3), Subventions salariales ciblées (tableau 9.1.4), Services d'aide à l'emploi (tableau 9.1.5) et Achat de formation (tableau 9.1.6).

En ce qui concerne le volet Aide au travail indépendant (ATI), chacun des effets estimés sur le temps passé à travailler est positif, mais n'est pas très significatif. Les estimations longitudinales vont de +1,1 à +2,1 mois. De la même façon, les effets estimés sur le temps passé en chômage sont systématiquement négatifs, mais ne sont généralement pas très significatifs eux non plus. Les estimations longitudinales vont de -1,2 à -2,8 mois. Les estimations longitudinales des répercussions sur le temps passé à faire des études sont systématiquement positives, de faible envergure (0,1 à 0,5 mois) et ne sont pas statistiquement significatives. Dans l'ensemble, ces résultats laissent penser que le volet ATI a pu avoir des répercussions positives sur le temps passé à travailler et, de la même façon, des résultats négatifs souhaitables sur le temps passé en chômage toutefois, il faudrait des échantillons plus vastes pour établir des estimations plus précises qui seraient très différentes du zéro.

Les résultats du volet Partenariats pour la création d'emplois (PCE) sont semblables aux résultats des PEMS dans leur ensemble. Si on compare les participants et les non-participants pendant la période ayant suivi le programme seulement (en tenant compte des facteurs démographiques), on constate que les participants ont passé sensiblement moins de temps à travailler et sensiblement plus de temps à chômer que les non-participants. Cependant, les estimations longitudinales indiquent que ces différences ultérieures au programme ne devraient pas être attribuées à ce dernier. En fait, les estimations simples par les écarts de différences laissent penser que les PEMS ont eu des

répercussions positives sur le temps passé à travailler. Cependant, une fois pris en considération les facteurs démographiques, les conclusions sont plus contrastées : la première estimation de +1,4 mois (année de référence 1996) est sensiblement supérieure au zéro, mais la deuxième estimation de +1,1 mois (année de référence 1995) n'est pas très différente du zéro. Il convient de remarquer que ces estimations de +1,1 à +1,4 mois ne sont pas sensiblement différentes l'une de l'autre, et donc qu'elles sont validées par le test de l'invariance dans le temps dont il a été question plus tôt. Ces résultats viennent confirmer les estimations par les écarts de différences; quoi qu'il en soit, comme les estimations par rapport à l'année de référence 1995 ne sont pas différentes du zéro de manière significative, il est impossible d'affirmer de façon concluante que le programme a eu pour effet d'accroître le temps passé à travailler. En ce qui concerne le chômage, même si la plupart des estimations longitudinales sont négatives, aucune n'est statistiquement significative. Rien ne démontre donc que le programme a eu pour effet de réduire la durée du chômage. Enfin, les répercussions estimées du programme sur le temps passé à faire des études sont systématiquement faibles et aucune n'est très différente du zéro; on peut donc en conclure que le programme n'a pas eu de répercussions sur cette activité.

Les résultats du volet Subventions salariales ciblées (SSC) donnent les preuves les plus concluantes des répercussions positives du programme. En particulier, une fois prises en considération les caractéristiques démographiques et individuelles, les estimations par les écarts de différences révèlent des répercussions positives de 1,2 à 2 mois, selon l'année de référence. Chacune de ces estimations est supérieure à zéro de manière significative; toutes deux sont également validées par le test de l'invariance dans le temps, à savoir qu'elles ne sont pas très différentes (à un seuil de 5 p. 100) l'une de l'autre, peu importe l'année de référence. Cependant, les estimations longitudinales qui tiennent compte des niveaux d'activité antérieurs au programme donnent une conclusion différente — à savoir que le programme a eu un effet positif léger (+0,6 mois), mais qui n'est pas statistiquement significatif, sur le temps passé à travailler. Il est impossible, compte tenu des données à notre disposition, de déterminer laquelle des deux séries d'estimations est la plus crédible. Comme les estimations par les écarts de différences sont validées par le test de l'invariance dans le temps, ce sont elles qui sont retenues. Ainsi, le volet SSC semble avoir eu des répercussions positives d'environ 1,2 à 2 mois sur le temps passé à travailler en 1998, mais cette conclusion n'est pas confirmée par toutes les preuves. Les indications relatives au temps passé en chômage sont plus faibles, toutes les estimations longitudinales étant négatives, mais la plupart n'étant pas très différentes du zéro. Selon d'autres indications, le volet Subventions salariales ciblées a eu pour effet de réduire le temps passé à faire des études, mais encore là, les résultats varient.

Les tableaux 9.1.5 et 9.1.6 montrent, respectivement, les résultats des volets Services d'aide à l'emploi et Achat de formation. Aucun ne semble avoir eu de répercussions significatives sur le temps consacré aux trois activités.

Tableau 9.1.2
Estimations des répercussions du volet ATI sur le temps passé à travailler, à faire des études et à chômer

Équation	Travail	Études	Chômage	Modèle
9.1.1	1,2 (1,4)	0,0 (0,5)	-0,9 (1,4)	Régression linéaire, sans contrôles
9.1.2	1,1 (1,4)	0,2 (0,5)	-0,9 (1,3)	Régression linéaire, contrôles démographiques
9.1.3	2,1 (1,5)	0,5 (0,7)	-2,8* (1,4)	Écarts de différences 1996 c. 1998
9.1.4	1,9 (1,5)	0,4 (0,7)	-2,5 (1,4)	Écarts de différences avec contrôles démographiques, 1996 c. 1998
9.1.5	1,1 (1,6)	0,2 (0,8)	-1,2 (1,5)	Écarts de différences 1995 c. 1998
9.1.6	1,3 (1,6)	0,1 (0,8)	-1,3 (1,5)	Écarts de différences avec contrôles démographiques, 1995 c. 1998
9.1.7	1,6 (1,3)	0,2 (0,5)	-1,8 (1,3)	Régression linéaire, sans contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1996
9.1.8	1,4 (1,2)	0,2 (0,5)	-1,5 (1,2)	Régression linéaire, contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1996
9.1.9	1,5 (1,3)	0,2 (0,5)	-1,7 (1,3)	Régression linéaire, sans contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1995 et 1996
9.1.10	1,3 (1,2)	0,2 (0,5)	-1,4 (1,2)	

Tableau 9.1.3
Estimations des répercussions du volet PCE sur le temps passé à travailler, à faire des études et à chômer

Équation	Travail	Études	Chômage	Modèle
9.1.1	-0,4 (0,6)	0,1 (0,2)	0,3 (0,6)	Régression linéaire, sans contrôles
9.1.2	-1,0* (0,6)	0,0 (0,2)	0,9* (0,6)	Régression linéaire, contrôles démographiques
9.1.3	1,6** (0,6)	-0,4 (0,3)	-0,8 (0,6)	Écarts de différences 1996 c. 1998
9.1.4	1,4** (0,6)	-0,4 (0,3)	-0,5 (0,6)	Écarts de différences avec contrôles démographiques, 1996 c. 1998
9.1.5	1,7** (0,7)	-0,3 (0,3)	-0,8 (0,6)	Écarts de différences 1995 c. 1998
9.1.6	1,1 (0,7)	-0,4 (0,3)	-0,3 (0,6)	Écarts de différences avec contrôles démographiques, 1995 c. 1998
9.1.7	0,5 (0,6)	-0,0 (0,2)	-0,2 (0,5)	Régression linéaire, sans contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1996
9.1.8	-0,1 (0,5)	-0,1 (0,2)	0,4 (0,5)	Régression linéaire, contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1996
9.1.9	0,6 (0,6)	-0,1 (0,2)	-0,2 (0,5)	Régression linéaire, sans contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1995 et 1996
9.1.10	0,0 (0,5)	-0,1 (0,2)	0,3 (0,5)	

Tableau 9.1.4
Estimations des répercussions du volet SSC sur le temps passé à travailler, à faire des études et à chômer

Équation	Travail	Études	Chômage	Modèle
9.1.1	0,5 (0,5)	0,5** (0,2)	-0,5 (0,5)	Régression linéaire, sans contrôles
9.1.2	-0,1 (0,5)	0,4* (0,2)	0,2 (0,5)	Régression linéaire, contrôles démographiques
9.1.3	2,4*** (0,5)	-0,8*** (0,3)	-1,2** (0,5)	Écarts de différences 1996 c. 1998
9.1.4	2,0*** (0,6)	-0,7** (0,3)	-0,9* (0,5)	Écarts de différences avec contrôles démographiques, 1996 c. 1998
9.1.5	1,8*** (0,6)	-0,7** (0,3)	-0,8 (0,5)	Écarts de différences 1995 c. 1998
9.1.6	1,2** (0,6)	-0,6* (0,3)	-0,3 (0,5)	Écarts de différences avec contrôles démographiques, 1995 c. 1998
9.1.7	1,3*** (0,5)	0,2 (0,2)	-0,8* (0,4)	Régression linéaire, sans contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1996
9.1.8	0,6 (0,5)	0,1 (0,2)	-0,1 (0,4)	Régression linéaire, contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1996
9.1.9	1,3*** (0,5)	0,1 (0,2)	-0,7* (0,4)	Régression linéaire, sans contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1995 et 1996
9.1.10	0,6 (0,4)	0,1 (0,2)	-0,1 (0,4)	

Tableau 9.1.5
Estimations des répercussions du volet SAE sur le temps passé à travailler, à faire des études et à chômer

Équation	Travail	Études	Chômage	Modèle
9.1.1	-0,3 (0,6)	0,4 (0,2)	-0,1 (0,6)	Régression linéaire, sans contrôles
9.1.2	-0,4 (0,6)	0,2 (0,2)	0,3 (0,5)	Régression linéaire, contrôles démographiques
9.1.3	0,4 (0,6)	0,2 (0,3)	-0,5 (0,6)	Écarts de différences 1996 c. 1998
9.1.4	0,4 (0,6)	0,1 (0,3)	-0,2 (0,6)	Écarts de différences avec contrôles démographiques, 1996 c. 1998
9.1.5	0,2 (0,7)	-0,4 (0,4)	0,2 (0,6)	Écarts de différences 1995 c. 1998
9.1.6	0,1 (0,7)	-0,5 (0,4)	0,4 (0,6)	Écarts de différences avec contrôles démographiques, 1995 c. 1998
9.1.7	0,0 (0,5)	0,3 (0,2)	-0,3 (0,5)	Régression linéaire, sans contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1996
9.1.8	0,1 (0,5)	0,2 (0,2)	0,1 (0,5)	Régression linéaire, contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1996
9.1.9	0,0 (0,5)	0,3 (0,2)	-0,2 (0,5)	Régression linéaire, sans contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1995 et 1996
9.1.10	-0,1 (0,5)	0,2 (0,2)	0,2 (0,5)	

Tableau 9.1.6
Estimations des répercussions du volet AF sur le temps passé à travailler, à faire des études et à chômer

Équation	Travail	Études	Chômage	Modèle
9.1.1	-0,2 (0,4)	0,2 (0,1)	-0,2 (0,3)	Régression linéaire, sans contrôles
9.1.2	-0,5 (0,4)	0,1 (0,1)	0,3 (0,3)	Régression linéaire, contrôles démographiques
9.1.3	0,6 (0,4)	-0,1 (0,2)	-0,6* (0,3)	Écarts de différences 1996 c. 1998
9.1.4	0,2 (0,4)	-0,1 (0,2)	-0,3 (0,4)	Écarts de différences avec contrôles démographiques, 1996 c. 1998
9.1.5	0,3 (0,4)	-0,2 (0,2)	-0,3 (0,4)	Écarts de différences 1995 c. 1998
9.1.6	-0,0 (0,4)	-0,2 (0,2)	-0,0 (0,4)	Écarts de différences avec contrôles démographiques, 1995 c. 1998
9.1.7	0,2 (0,3)	0,1 (0,1)	-0,4 (0,3)	Régression linéaire, sans contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1996
9.1.8	-0,2 (0,3)	0,1 (0,1)	0,1 (0,3)	Régression linéaire, contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1996
9.1.9	0,2 (0,3)	0,1 (0,1)	-0,4 (0,3)	Régression linéaire, sans contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1995 et 1996
9.1.10	-0,2 (0,3)	0,1 (0,1)	0,1 (0,3)	

9.2 Salaire

On analyse dans cette section les répercussions des PEMS sur le salaire, selon les données de l'enquête qui concernent le salaire après le programme et les données administratives sur le salaire avant le programme. Dans le cadre de l'enquête, on a demandé aux répondants combien d'argent ils avaient tiré, avant déductions, de tous les emplois qu'ils avaient occupé en 1998, et c'est ce montant qui représente le salaire après le programme, tant pour les participants aux PEMS que pour les non-participants. Les données administratives indiquent le salaire brut pour les années 1992 à 1996, soit avant le programme. Comme les données sur le salaire peuvent différer selon qu'elles proviennent de l'enquête ou des fichiers administratifs, et ce, pour diverses raisons, il faut faire preuve de prudence dans l'interprétation des résultats de l'analyse du salaire. Cependant, comme on l'a vu dans la section précédente, le fait de regrouper des données tirées de l'enquête et des données administratives ne gauchira pas les résultats, pourvu que les différences dans les deux sources de données, s'il en est, se répercutent de la même façon sur les participants et sur les non-participants. En pareilles circonstances, les différences associées aux mesures de rechange du salaire sont éliminées du fait de la présence d'un groupe témoin de non-participants.

Pour faire la distinction entre les fluctuations du salaire associées à la participation aux PEMS et les répercussions éventuelles du programme sur le salaire subséquent, nous nous concentrerons sur les participants qui ont achevé le programme en 1997. En omettant les répondants qui n'ont pas répondu à la question relative au salaire, il nous reste un échantillon de 311 participants et de 284 non-participants. Les résultats présentés au tableau 9.2.1 renvoient à cet échantillon et à ces sous-échantillons pour les divers volets du programme.

Le salaire est la mesure la plus fréquemment utilisée pour déterminer la réussite des programmes d'emploi et de formation, parce qu'elle combine à la fois les effets sur l'employabilité (semaines travaillées par année, heures travaillées par semaine) et le « coût » de la main-d'œuvre (taux de salaire hebdomadaire ou horaire). C'est pourquoi l'analyse comprend également les répondants qui ont signalé n'avoir touché aucun salaire. Ainsi, les résultats représentent toutes les observations dont nous disposions sur les participants et les non-participants, et ne sont pas rattachés qu'au sous-échantillon ayant fait état d'un salaire positif.

En 1998, le salaire annuel moyen des participants aux PEMS était d'environ 670 $ de plus que celui des non-participants, mais cette différence n'est pas statistiquement significative (différence moyenne de 669 $; voir l'équation 9.2.1). Cependant, une fois prises en considération les caractéristiques démographiques et individuelles observées, la différence moyenne rajustée par régression est négative et d'environ 1 500 $ de moins (équation 9.2.2). On peut en déduire que les PEMS ont choisi (ou ont été choisies par) des personnes présentant des caractéristiques observables telles qu'elles étaient susceptibles de gagner moins que les non-participants du groupe témoin. Une analyse des données administratives sur le salaire avant le programme vient le confirmer : les personnes inscrites aux PEMS ont gagné systématiquement moins entre 1992 et 1996 que les non-participants. Cela témoigne donc d'une certaine sélection non aléatoire. Les participants aux PEMS ont des caractéristiques observables (voire latentes) qui font qu'elles gagnent moins que les non-participants, même en l'absence du programme. Les estimations des répercussions du programme qui ne tiennent pas compte de cette sélection non aléatoire — comme la différence moyenne dans le salaire après le programme (équation 9.2.1) et la différence moyenne rajustée par régression dans le salaire après le programme (équation 9.2.2) — seront vraisemblablement biaisées.

Les équations 9.2.3 à 9.2.12 montrent les estimations par écarts de différences des répercussions du programme selon différentes années de référence (1992 à 1996). Les estimations simples par les écarts de différences sont appropriées lorsque la sélection des participants est influencée par des facteurs latents qui jouent également sur le salaire. Ces facteurs latents peuvent varier d'un participant à l'autre, mais on suppose qu'ils sont constants dans le temps. En pareilles circonstances, si on tient compte des différences avant et après le programme, on élimine l'influence des facteurs latents pour obtenir des estimations qui ne sont pas entachées de biais de sélection. Les estimations par les écarts de différences avec contrôles démographiques tiennent compte à la fois des différences observées et des différences latentes entre les participants et les non-participants. Ainsi, ces estimations par les écarts de différences rajustées par régression sont plus générales, et c'est donc sur elles que portera notre analyse.

Pour les PEMS dans l'ensemble, les estimations par les écarts de différences rajustées par régression sont toutes positives, mais aucune n'est très différente du zéro. Elle vont de 1 084 $, selon 1996 comme année de référence, à 2 403 $, selon 1995 comme année de référence. À signaler qu'à l'exception des estimations selon 1996 comme année de référence, la fourchette est raisonnablement étroite, allant de 1 826 $ (année de référence 1993) à 2 403 $ (année de référence 1995). On constate souvent, en évaluant les programmes d'emploi et de formation, que le salaire des participants accuse une baisse au cours de l'année précédant l'inscription au programme (c'est-à-dire en 1996 dans le cas des PEMS). Ce phénomène n'est pas surprenant; il indique simplement que les personnes s'étant inscrites aux programmes d'emploi et de formation ou qui ont été sélectionnées se sont tournées vers ces programmes parce que leur salaire était inhabituellement faible à la suite de la perte d'un emploi ou d'autres résultats négatifs reliés à l'emploi. C'est pourquoi le salaire pendant la période qui a immédiatement précédé l'inscription au programme n'est pas représentatif de leur « salaire habituel ». Ainsi, pour faire des estimations longitudinales des répercussions du programme, on évite généralement d'utiliser les données de la période précédant immédiatement la participation. Lorsque le groupe témoin est sélectionné à partir de vastes sondages représentatifs à l'échelle nationale, le salaire des non-participants n'affiche généralement pas cette baisse immédiatement avant le programme. Il faut s'attendre à ce résultat, car l'échantillon des non-participants n'est pas tiré d'un groupe qui a connu des résultats médiocres sur le plan de l'emploi. Aux fins de l'analyse des PEMS, nous avons la chance de disposer d'un groupe témoin sélectionné à même les prestataires de prestations ordinaires d'AE, dont un grand nombre, comme dans le groupe des participants, ont touché de l'AE parce qu'il leur était arrivé une malchance, comme la perte d'un emploi. Ainsi, on s'attend à ce que le salaire des membres du groupe témoin soit lui aussi exceptionnellement faible par rapport aux tendances historiques de la période ayant précédé immédiatement la période de prestations d'AE. C'est effectivement le cas : le salaire des participants comme des non-participants accuse une baisse marquée en 1996 par rapport aux nivaux moyens de la période de 1992 à 1995. Comme on pourrait normalement s'attendre à ce que le salaire des deux groupes revienne à ses niveaux habituels même en l'absence du programme, il est à conseiller de ne pas accorder autant de poids aux estimations par les écarts de différences pour l'année ayant immédiatement précédé le programme, soit en 1996, qu'aux estimations des années antérieures, de 1992 à 1995. Par conséquent, nous nous concentrerons principalement sur les estimations selon les années de référence 1992 à 1995.

Tableau 9.2.1
Estimations des répercussions des PEMS et de ses volets sur le salaire annuel

Équation	PEMS	ATI	PCE	SSC	SAE	AF	Modèle
9.2.1	669 (1 387)	-405 (8 243)	-7 541** (3 310)	-3 105 (2 840)	-2 407 (3 246)	3 186* (1 830)	Régression linéaire, pas de contrôles
9.2.2	-1 516 (1 319)	-4 423 (7 575)	-8 794*** (3 037)	-4 809* (2 656)	-2 348 (3 066)	115 (1 719)	Régression linéaire, contrôles démographiques
9.2.3	2 579* (1 429)	8 365 (7 875)	1 020 (3 235)	2 631 (2 873)	-2 827 (3 321)	3 441* (1 866)	Écarts de différences 1998 c. 1996
9.2.4	1 084 (1 440)	4 997 (7 830)	423 (3 220)	3 861 (3 824)	-3 131 (3 426)	1 094 (1 873)	Écarts de différences avec contrôles démographiques, 1998 c. 1996
9.2.5	4 018*** (1 494)	3 974 (8 644)	15 (3 622)	1 386 (3 049)	-1 402 (3 540)	5 930*** (1 966)	Écarts de différences 1998 c. 1995
9.2.6	2 403 (1 474)	2 173 (8 438)	-512 (3 536)	-396 (3 018)	-1 687 (3 546)	3 332* (1 912)	Écarts de différences avec contrôles démographiques, 1998 c. 1995
9.2.7	3 861** (1 544)	-631 (8 847)	591 (3 656)	1 107 (3 110)	-2 270 (3 620)	5 994*** (2 054)	Écarts de différences 1998 c. 1994
9.2.8	2 212 (1 505)	-1 091 (8 507)	286 (3 519)	-217 (3 016)	-3 568 (5 510)	3 206 (1 998)	Écarts de différences avec contrôles démographiques, 1998 c. 1994
9.2.9	3 915** (1 531)	-2 047 (9 179)	-1 206 (3 832)	-1 382 (3 057)	-1 060 (3 940)	6 582*** (2 090)	Écarts de différences, 1998 c. 1993
9.2.10	1 981 (1 473)	-3 632 (8 532)	-1 730 (3 541)	-3 535 (2 834)	-483 (3 770)	3 540* (1 996)	Écarts de différences avec contrôles démographiques, 1998 c. 1993
9.2.11	3 603** (1 555)	-1 578 (9 262)	-680 (3 955)	-1 432 (3 113)	-1 513 (3 870)	6 223*** (2 126)	Écarts de différences 1998 c. 1992
9.2.12	1 826 (1 474)	-3 195 (8 562)	-1 524 (3 675)	-3 661 (2 894)	-115 (3 701)	3 673* (1 997)	Écarts de différences avec contrôles démographiques, 1998 c. 1992

Tableau 9.2.1 (suite)							
9.2.13	-467 (1 314)	-360 (7 295)	-5 239* (3 072)	-2 009 (2 726)	-2 272 (3 135)	483 (1 687)	Régression linéaire avec contrôles démographiques, contrôles du salaire en 1996
9.2.14	-283 (1 331)	-880 (7 285)	-5 593* (3 132)	-2 281 (2 753)	-2 450 (3 138)	699 (1 702)	Régression linéaire avec contrôles démographiques, contrôles du salaire en 1995 et 1996
9.2.15	-326 (1 346)	-2 024 (7 266)	-5 396* (3 155)	-2 327 (2 767)	-2 328 (3 166)	652 (1 721)	Régression linéaire avec contrôles démographiques, contrôles du salaire en 1994, 1995 et 1996

Comme il en a été question plus tôt, un important test de la validité de l'hypothèse de base sur laquelle reposent les estimations par les écarts de différences — à savoir que les facteurs latents qui influencent à la fois la participation au programme et le salaire des participants sont constants dans le temps — est que les estimations ne devraient pas être statistiquement différentes, peu importe l'année de référence retenue. Les estimations simples par les écarts de différences pour les années de référence 1992 à 1995 et les estimations par les écarts de différences rajustés par régression pour les mêmes années sont validées par ce test de l'invariance dans le temps. Les estimations rajustées par régression, plus générales, vont de 1 826 $ (année de référence 1992) à 2 403 $ (année de référence 1995), et elles sont toutes à moins d'un écart-type les unes des autres (voir les erreurs-types signalées pour les équations 9.2.6, 9.2.8, 9.2.10 et 9.2.12 au tableau 9.2.1). Le fait que les estimations par les écarts de différences soient validées par ce test en augmente la fiabilité quant aux répercussions du programme.

Les estimations longitudinales qui intègrent le salaire avant le programme comme mesure de contrôle (équations 9.2.13 à 9.2.15) sont systématiquement négatives et se retrouvent dans une fourchette de -283 $ à -467 $. Cependant, aucune de ces estimations n'est très différente du zéro, de sorte qu'elles correspondent aux estimations par les écarts de différences rajustées par régression, selon lesquelles les PEMS n'ont pas eu non plus de répercussions significatives sur le salaire. Il faut faire remarquer que même si ces estimations tiennent compte des différences observées dans le salaire avant le programme entre les participants et les non-participants, elles ne tiennent pas compte de facteurs latents qui influencent à la fois la participation et le salaire, et elles donneront généralement des mesures biaisées des répercussions du programme en la présence de tels facteurs. Puisque les estimations par les écarts de différences sont validées par le test, c'est-à-dire qu'elles demeurent invariantes selon l'année de référence, on peut en conclure qu'il existe de telles influences latentes sur la participation et le salaire. C'est pourquoi le modèle par les écarts de différences est confirmé davantage que le modèle faisant appel au salaire antérieur comme mesure de contrôle.

En résumé, les deux séries d'estimations longitudinales — celles qui reposent sur le modèle des écarts de différences rajustés par régression et celles qui reposent sur le modèle intégrant le salaire avant le programme comme mesure de contrôle — viennent confirmer que les PEMS n'ont pas eu de répercussions significatives sur le salaire au cours de l'année qui a suivi le programme. Les estimations par les écarts de différences sont systématiquement positives et indiquent une incidence d'environ +2 000 $, mais il ne s'agit pas d'estimations précises et elles ne permettent pas de rejeter l'hypothèse selon laquelle elles ne sont pas différentes de zéro de manière significative. De la même façon, les régressions qui intègrent le salaire avant le programme comme mesure de contrôle sont systématiquement négatives, mais ne diffèrent pas beaucoup du zéro.

Les résultats figurant au tableau 9.2.1 donnent une estimation des répercussions pour l'ensemble des participants au programme. Pour déterminer si telle ou telle intervention a été plus efficace pour certains genres de participants que pour d'autres, nous avons également estimé chacune des équations présentées au tableau 9.2.1, en supposant que les répercussions estimées des PEMS varient selon le sexe, l'appartenance à une minorité visible et la situation par rapport à l'incapacité. Selon les résultats, il n'y a pas de différences significatives au chapitre des répercussions du programme selon ces caractéristiques. Plus précisément, les répercussions estimées sont généralement (mais pas toujours) plus marquées chez les femmes que chez les hommes, mais les différences entre les femmes et les hommes ne sont jamais statistiquement significatives. Les répercussions estimées sont généralement plus marquées chez les personnes handicapées que chez les personnes non handicapées, mais aucune de ces différences n'est statistiquement significative. En ce qui concerne les minorités visibles, les répercussions estimées sont moins marquées que chez les autres participants, et, dans la majorité des cas, elles ne sont pas statistiquement significatives. Il n'y a donc pas lieu d'affirmer que les répercussions du programme sur le salaire (qui ne sont pas très différentes du zéro) varient selon le sexe, l'appartenance à une minorité visible ou la situation par rapport à l'incapacité.

Le tableau 9.2.1 donne également des estimations des répercussions du programme sur le salaire selon les divers volets. On constate des différences importantes entre les divers volets du programme au chapitre des salaires des participants dans l'année qui a suivi le programme (voir l'équation 9.2.1). Les participants des volets Aide au travail indépendant, Partenariats pour la création d'emplois, Subventions salariales ciblées et Services d'aide à l'emploi ont gagné moins que les membres du groupe témoin en 1998; l'écart le plus important se retrouvait chez les participants des Partenariats pour la création d'emplois, dont le salaire moyen était d'environ 7 500 $ inférieur à celui des non-participants. Par contre, les participants du volet Achat de formation ont gagné 3 186 $ de plus que les non-participants en 1998. On peut conclure de ces statistiques sommaires qu'il y a peut-être eu d'importantes différences dans les répercussions des PEMS sur le salaire selon les différents volets.

Pour déterminer si ces différences dans les résultats moyens après le programme peuvent lui être imputées, nous examinons maintenant les estimations longitudinales des répercussions du programme. Pour les raisons dont il a été question précédemment, les chercheurs pensent que les estimations par les écarts de différences rajustés par

régression pour les années de référence 1992 à 1995 (équations 9.2.6, 9.2.8, 9.2.10 et 9.2.12) sont les plus fiables. Pour chacun des volets, soit Aide au travail indépendant, Partenariats pour la création d'emplois, Subventions salariales ciblées et Services d'aide à l'emploi, les répercussions estimées reposant sur des estimateurs longitudinaux sont généralement négatives; cependant, comme les échantillons sont très limités, la plupart des estimations sont très peu précises, et les erreurs-types sont souvent plus importantes que les coefficients des répercussions estimées. Ainsi, la seule affirmation qu'on puisse faire de façon concluante au sujet des répercussions de ces quatre volets, c'est qu'ils ne semblent pas avoir eu pour effet de réduire sensiblement le salaire des participants par rapport au salaire qu'ils auraient touché en l'absence du programme.

Le volet Achat de formation fait cependant exception. Les estimations par les écarts de différences rajustés par régression sont systématiquement positives et vont de 3 206 $ (année de référence 1994) à 3 673 $ (année de référence 1992). Les estimations pour les années de référence 1992 à 1995 inclusivement ne sont pas significativement différentes les unes des autres, et trois des quatre estimations sont très différentes du zéro à un seuil de 10 p. 100; la quatrième est à la limite de la signification à ce seuil. Ainsi, les estimations par les écarts de différences du volet Achat de formation sont validées par le test de spécification des hypothèses sous-jacentes à ce genre d'estimateur longitudinal. Comme c'était le cas pour les estimations des PEMS dans leur ensemble, les estimations longitudinales qui intègrent tout simplement le salaire avant le programme comme mesure de contrôle sont moins élevées (allant de 483 $ à 699 $) et ne sont pas très différentes du zéro. Pour les raisons dont il a été question plus tôt au sujet des estimations pour l'ensemble des PEMS, les estimations par les écarts de différences sont meilleures. Par conséquent, il y a des raisons de croire que l'option Achat de formation a eu pour effet de relever le salaire des participants d'environ 3 500 $ au cours de l'année qui a suivi le programme.

Comme dernière étape de l'analyse du salaire, les évaluateurs se sont demandé si les participants qui avaient assumé une partie des coûts de leur intervention affichaient un meilleur salaire après le programme que les autres. Dans le cas du volet Achat de formation, l'analyse a permis de déterminer si les répercussions estimées sur le salaire étaient différentes chez les participants qui avaient payé une partie de la formation par rapport à ceux qui n'avaient pas contribué à la formation. Les estimations par les écarts de différences (avec contrôles démographiques) pour les années de référence de 1992 à 1995 sont systématiquement plus importantes pour les participants qui ont assumé une partie des coûts de leur formation que pour les autres participants. Cependant, aucune de ces estimations n'est significative à un seuil de 5 p. 100, et deux seulement (années de référence 1995 et 1994) sont significatives au seuil de 10 p. 100. Même si ces estimations sont toutes positives, elles sont trop imprécises pour nous permettre de tirer une conclusion probante au sujet des répercussions de la contribution aux coûts de la formation.

De la même façon, en ce qui concerne le volet Aide au travail indépendant, les évaluateurs se sont demandé si les participants qui avaient apporté une contribution aux capitaux de démarrage de leur entreprise avaient obtenu de meilleurs résultats sur le plan

des gains ultérieurs[41]. Comme tous les participants qui ont achevé le programme en 1997 avaient versé une contribution, l'analyse a permis de déterminer s'il y avait des différences entre ceux dont la contribution était inférieure à la médiane de 9 000 $ et ceux dont la contribution lui était supérieure. Aucune différence systématique n'a été relevée entre les deux sous-échantillons de participants. Les répercussions estimées sur la rémunération sont parfois plus faibles pour les participants dont la contribution avait été supérieure à la médiane et parfois plus fortes, et les différences entre les deux sous-échantillons n'étaient pas significatives, peu importe l'année de référence.

9.3 Prestations d'assurance-emploi

Dans cette section, nous examinons les répercussions des PEMS sur le recours à l'assurance-emploi, à partir de données administratives sur les semaines de prestations d'AE et leur montant total. Ces données sont produites sur une base annuelle entre 1992 et 1998. Pour faire une distinction entre les effets de la participation au programme sur les prestations d'AE touchées pendant le programme lui-même et les effets du programme sur le comportement ultérieur, nous avons fait porter notre analyse sur les participants qui avaient achevé les PEMS en 1997. Pour les personnes visées, les données administratives de 1998 donnent certaines indications préliminaires des répercussions possibles du programme sur le recours à l'AE.

Les tableaux 9.3.1 et 9.3.2 présentent des estimations des répercussions des PEMS et de leurs volets sur deux mesures de l'AE : 1) les semaines de prestations payées; et 2) le montant total des prestations touchées. En 1998, c'est-à-dire l'année qui a suivi le programme, les participants aux PEMS ont touché 0,6 semaine de prestations de plus que les non-participants (équation 9.3.1), même si cette différence n'est pas statistiquement significative. Cependant, pendant la période qui a précédé les PEMS (1992 à 1996), les participants avaient touché des prestations pendant deux à trois semaines de plus que les non-participants, en moyenne. Par conséquent, selon la plupart des estimations longitudinales des répercussions du programme, qui tiennent compte des différences antérieures au programme dans les semaines de prestations d'AE, on peut penser que les PEMS ont peut-être eu pour effet de réduire le nombre de semaines de prestations d'AE touchées. Les estimations par les écarts de différences rajustées par régression ne sont cependant pas pleinement concluantes, parce qu'elles vont de -0,3 semaine (et qu'elles ne sont pas très différentes du zéro) selon l'année de référence 1992, à -2,5 semaines selon l'année de référence 1994. Les estimations par les écarts de différences ne sont pas validées par le test de l'invariance dans le temps, à savoir qu'elles sont invariantes par rapport à l'année de référence. Ainsi, il y a lieu de penser que les PEMS ont peut-être réduit le nombre de semaines de prestations d'AE, mais on pourrait également interpréter ce résultat d'une autre façon, à savoir que le programme n'a pas eu de répercussions significatives sur les semaines de prestations.

[41] À signaler que la question portait sur la valeur totale de l'investissement initial, y compris les emprunts et les avoirs du participant.

Les répercussions estimées sur le montant total des prestations d'AE ne sont pas non plus concluantes. Les estimations par les écarts de différences rajustées par régression vont de +13 $ (ce qui n'est pas très différent du zéro) selon l'année de référence 1992, à -530 $ selon l'année de référence 1994. Ces estimations ne sont pas non plus validées par le test de l'année de référence. Certaines estimations longitudinales laissent penser que les PEMS ont eu pour effet de réduire de 400 $ à 500 $ par année les prestations d'AE touchées, tandis que d'autres laissent penser que le programme n'a pas eu de répercussions significatives sur les prestations d'AE. Il est impossible, compte tenu de l'information disponible, de trancher entre ces deux conclusions.

Cependant, on peut tirer une conclusion claire des chiffres figurant aux tableaux 9.3.1. et 9.3.2 : les PEMS ne semblent pas avoir eu pour effet d'accroître le recours à l'AE, qu'on le mesure selon le nombre de semaines de prestations ou leur montant total. Cette conclusion est importante, car les résultats de l'enquête sur l'utilisation de l'AE après le programme (voir la section 9.5) laissent penser que les PEMS ont peut-être eu pour effet d'accroître le recours à l'AE. Comme l'analyse présentée ici repose sur le recours à l'AE par les participants et par les non-participants avant et après le programme, ses résultats sont plus robustes que les résultats présentés dans la section 9.5.

Comme on le voit aux tableaux 9.3.1 et 9.3.2, il y a d'importantes différences dans les répercussions estimées du programme sur le recours à l'AE selon les volets. Le volet Aide au travail indépendant semble avoir été particulièrement efficace pour réduire les semaines de prestations d'AE et le montant total des prestations touchées. Toutes les répercussions estimées du programme sur les semaines d'AE sont négatives et se retrouvent dans une fourchette de 7 à 14 semaines. De la même façon, les répercussions estimées du programme sur le montant total des prestations sont systématiquement négatives et se retrouvent dans une fourchette de 2 000 $ à 4 000 $. Tout semble donc indiquer que le volet Aide au travail indépendant a eu des répercussions importantes sur le recours à l'AE.

Selon d'autres indications, qui sont toutefois moins concluantes, le volet Partenariats pour la création d'emplois a eu pour effet de réduire le recours à l'AE en 1998. Il faut toutefois se souvenir que le travail effectué dans le cadre des Partenariats pour la création d'emplois n'est pas assurable, et ce facteur à lui seul pourrait expliquer la diminution du recours à l'AE après le programme. Les estimations par les écarts de différences rajustés par régression de l'effet des PCE sur les semaines de prestations d'AE sont systématiquement négatives et se retrouvent dans une fourchette de -3,0 à -7,1 semaines; cependant, elles ne sont pas toutes très différentes du zéro de manière significative. Parallèlement, toutes les estimations longitudinales de l'effet des PCE sur le montant total des prestations sont négatives, bien qu'elles ne soient pas toutes très différentes du zéro.

La plus grande partie des répercussions estimées du volet Achat de formation sur le recours à l'AE sont elles aussi négatives, ce qui laisse penser que le programme, si tant est qu'il ait eu une influence, a eu pour effet de réduire les semaines et le montant des prestations d'AE. Cependant, ces estimations sont moins importantes que celles qui ont été établies pour les volets Aide au travail indépendant et Partenariats pour la création d'emplois, et plusieurs ne sont pas très différentes du zéro. Ainsi, il se peut que le volet Achat de formation ait eu pour

effet de réduire modestement l'utilisation de l'AE, mais les preuves ne sont pas concluantes. On pourrait également conclure des données présentées aux tableaux 9.3.1 et 9.3.2 que le volet Achat de formation n'a pas eu de répercussions significatives sur le recours à l'AE.

Enfin, les volets Subventions salariales ciblées et Services d'aide à l'emploi ne semblent pas avoir eu de répercussions sur le recours à l'AE au cours de l'année qui a suivi le programme.

Tableau 9.3.1
Estimations des répercussions des PEMS et de ses volets sur les semaines de prestation d'AE

Équation	PEMS	ATI	PCE	SSC	SAE	AF	Modèle
9.3.1	0,6 (0,8)	-8,9** (4,1)	0,2 (1,8)	1,0 (1,5)	-2,7 (1,7)	1,4 (1,0)	Régression linéaire, sans contrôles
9.3.2	0,8 (0,8)	-7,0* (4,0)	0,7 (1,8)	1,5 (1,5)	-1,6 (1,7)	1,2 (1,1)	Régression linéaire, contrôles démographiques
9.3.3	-2,1** (1,0)	-14,5*** (5,1)	-7,0*** (2,2)	-2,7 (1,9)	2,9 (2,2)	-1,6 (1,3)	Écarts de différences 1998 c. 1996
9.3.4	-1,9* (1,0)	-13,9*** (5,1)	-6,7*** (2,2)	-2,5 (1,9)	3,5 (2,3)	-1,6 (1,4)	Écarts de différences avec contrôles démographiques, 1998 c. 1996
9.3.5	-2,0** (1,0)	-10,5** (5,0)	-5,7*** (2,1)	-2,3 (1,8)	2,7 (2,2)	-1,9 (1,3)	Écarts de différences 1998 c. 1995
9.3.6	-2,3** (1,0)	-7,7 (5,0)	-4,6** (2,2)	-1,8 (1,9)	3,6 (2,2)	-2,5* (1,3)	Écarts de différences avec contrôles démographiques, 1998 c. 1995
9.3.7	-2,8*** (1,0)	-12,8** (5,4)	-6,2*** (2,3)	-0,6 (1,9)	1,8 (2,3)	-3,2** (1,3)	Écarts de différences 1998 c. 1994
9.3.8	-2,5** (1,1)	-10,5** (5,3)	-5,4** (2,3)	-0,3 (1,9)	2,1 (2,3)	-3,0** (1,4)	Écarts de différences avec contrôles démographiques, 1998 c. 1994
9.3.9	-2,2** (1,1)	-11,5** (5,3)	-4,2* (2,3)	1,0 (1,9)	-0,2 (2,3)	-2,7* (1,4)	Écarts de différences 1998 c. 1993
9.3.10	-1,7 (1,1)	-8,3 (5,3)	-3,0 (2,3)	1,6 (1,9)	0,6 (2,3)	-2,1 (1,4)	Écarts de différences avec contrôles démographiques, 1998 c. 1993
9.3.11	-0,9 (1,1)	-10,6 (5,5)	-4,4* (2,4)	0,6 (2,0)	2,4 (2,4)	-0,9 (1,4)	Écarts de différences 1998 c. 1992

Tableau 9.3.1 (suite)							
9.3.12	-0,3 (1,1)	-7,1 (5,4)	-3,1 (2,4)	1,0 (2,0)	2,7 (2,4)	-0,4 (1,4)	Écarts de différences avec contrôles démographiques, 1998 c. 1992
9.3.13	0,4 (0,8)	-8,6** (4,0)	-0,9 (1,7)	1,0 (1,5)	0,3 (1,8)	0,6 (1,1)	Régression linéaire avec contrôles démographiques, contrôles du salaire en 1996
9.3.14	-0,1 (0,8)	-8,4** (3,9)	-1,9 (1,7)	0,4 (1,4)	1,1 (1,7)	-0,1 (1,0)	Régression linéaire avec contrôles démographiques, contrôles du salaire en 1995 et 1996
9.3.15	-0,2 (0,8)	-8,7** (3,8)	-2,1 (1,7)	0,4 (1,4)	1,1 (1,7)	-0,3 (1,0)	Régression linéaire avec contrôles démographiques, contrôles du salaire en 1994, 1995 et 1996

Tableau 9.3.2
Estimations des répercussions des PEMS et de ses volets sur le montant total des prestations d'AE

Équation	PEMS	SEA	PCE	SSC	SAE	AF	Modèle
9.3.1	217 (228)	-2 184* (1 218)	-406 (518)	-360 (421)	-641 (514)	657* (314)	Régression linéaire, sans contrôles
9.3.2	266 (229)	-2 111* (1 196)	-300 (512)	-263 (417)	-192 (512)	631** (321)	Régression linéaire, contrôles démographiques
9.3.3	-562** (285)	-4 067*** (1 383)	-1 457** (591)	-747 (497)	784 (612)	-496 (370)	Écarts de différences 1998 c. 1996
9.3.4	-443 (293)	-3 847*** (1 397)	-1 300** (598)	-734 (506)	955 (621)	-420 (386)	Écarts de différences avec contrôles démographiques, 1998 c. 1996
9.3.5	-435 (270)	-2 429* (1 330)	-1 251** (569)	-791 (485)	387 (593)	-303 (353)	Écarts de différences 1998 c. 1995

Tableau 9.3.2 (suite)							
9.3.6	-475** (280)	-1 858 (1 352)	-962* (578)	-676 (497)	645 (606)	-435 (373)	Écarts de différences avec contrôles démographiques, 1998 c. 1995
9.3.7	-603** (281)	-2 806* (1 442)	-1 578** (622)	-368 (516)	491 (627)	-617* (372)	Écarts de différences 1998 c. 1994
9.3.8	-530* (291)	-2 459* (1 454)	-1 473** (629)	-345 (524)	583 (634)	-578 (390)	Écarts de différences avec contrôles démographiques, 1998 c. 1994
9.3.9	-406 (288)	-2 541* (1 455)	-1 104* (624)	-28 (514)	251 (635)	-428 (387)	Écarts de différences 1998 c. 1993
9.3.10	-291 (294)	-1 776 (1 446)	-872 (618)	94 (514)	442 (635)	-334 (401)	Écarts de différences avec contrôles démographiques, 1998 c. 1993
9.3.11	-161 (287)	-2 855 (1 466)	-1 206* (630)	-45 (513)	521 (641)	-62 (384)	Écarts de différences 1998 c. 1992
9.3.12	13 (290)	-2 060 (1 472)	-902 (630)	30 (518)	642 (646)	94 (392)	Écarts de différences avec contrôles démographiques, 1998 c. 1992
9.3.13	130 (225)	-2 718** (1 132)	-612 (482)	-369 (401)	328 (501)	325 (309)	Régression linéaire avec contrôles démographiques, contrôles du salaire en 1996
9.3.14	31 (222)	-2 491** (1 095)	-703 (466)	-433 (392)	400 (488)	176 (305)	Régression linéaire avec contrôles démographiques, contrôles du salaire en 1995 et 1996
9.3.15	-17 (220)	-2 522** (1 087)	-790* (464)	-410 (388)	415 (483)	112 (302)	Régression linéaire avec contrôles démographiques, contrôles du salaire en 1994, 1995 et 1996

En résumé, selon certaines indications (peu concluantes), les PEMS ont eu pour effet de réduire le recours à l'AE, mesuré tant du point de vue des semaines de prestations que du point de vue de leur montant total. Dans la mesure où cette réduction s'est produite, elle a été principalement attribuable au volet Aide au travail indépendant, qui a eu une importante incidence sur le recours à l'AE, et au volet Partenariats pour la création d'emplois, dont l'incidence a été moins forts. Le volet Achat de formation a peut-être lui aussi contribué à la réduction du recours à l'AE. Les volets Subventions salariales ciblées et Services d'aide à l'emploi ne semblent pas avoir eu de répercussions à ce chapitre.

9.4 Recours à l'aide sociale

Cette section examine les répercussions du programme sur le recours à l'aide sociale, pour déterminer s'il y a des preuves démontrant que le programme a contribué à réduire le recours à l'aide sociale. Dans le cadre de l'enquête, on a demandé aux participants et aux non-participants s'ils avaient touché de l'aide sociale en 1998, et dans l'affirmative, pendant combien de mois. Les données administratives fournissent de l'information sur le revenu provenant de l'aide sociale pour chaque année entre 1992 et 1997. Les données administratives combinées aux données d'enquête donnent une variable qui permet de déterminer si telle ou telle personne a touché des prestations d'aide sociale à un moment donné ou à un autre au cours de l'année; cette variable est construite à partir des données administratives des années 1992 à 1995 et des données d'enquête pour 1998. Comme l'analyse combine des données administratives et des données d'enquête, il faut faire preuve d'une certaine prudence dans l'interprétation des résultats. En particulier, il arrive fréquemment que les répondants à une enquête aient tendance à sous-déclarer leur recours à l'aide sociale et le montant qu'ils ont touché. Cependant, cette tendance n'aura pas pour effet de biaiser les résultats, pourvu que les participants et les non-participants sous-déclarent l'aide sociale dans les mêmes proportions.

Chez certains répondants à l'enquête, le recours à l'aide sociale en 1998 est attribuable aux effets combinés de la participation au programme et de toute incidence ultérieure des PEMS. Comme dans la section précédente, pour obtenir des estimations des répercussions des PEMS qui ne sont pas contaminées de cette façon, notre analyse se limite aux participants qui avaient terminé les PEMS en 1997. Notre échantillon se compose donc de 557 participants et de 499 non-participants. Les estimations relatives à ce groupe indiquent donc le recours à l'aide sociale pendant l'année qui a suivi l'achèvement de la participation au programme.

Les participants aux PEMS étaient plus susceptibles de toucher de l'aide sociale après le programme que les non-participants (11,3 p. 100 par rapport à 5,4 p. 100, soit un écart de 5,9 points). Cependant, les participants étaient également plus susceptibles d'avoir touché de l'aide sociale avant le programme. Par exemple, la différence dans les taux de recours à l'aide sociale était de 5,7 points en 1996 et de 4,3 points en 1995. De toute évidence, il y a lieu de croire que les PEMS ont eu tendance à sélectionner des participants qui étaient

beaucoup plus susceptibles d'avoir besoin de soutien financier sous forme d'aide sociale que les non-participants[42].

Le tableau 9.4.1 donne des estimations des répercussions des PEMS dans leur ensemble, de même que pour les cinq volets. Puisque la variable dépendante est un indicateur ou une variable dépendante limitée (SAR98 = 1 si le sujet a touché de l'aide sociale en 1998; SAR98 = 0 dans les autres cas), nous avons eu recours à un modèle probit[43]. Comme il est difficile d'interpréter des estimations paramétriques à proprement parler, le tableau présente les probabilités. On peut interpréter celles-ci comme représentant l'effet estimé du passage de la valeur 0 pour la variable nominale de la participation (qui représente les non-participants) à la valeur 1 (c'est-à-dire les participants). Ainsi, par exemple, dans la spécification la plus simple d'un modèle probit sans contrôles, la probabilité marginale estimée de 0,05 correspond à une augmentation de 5 points de pourcentage de la vraisemblance de toucher de l'aide sociale, ce qui se rapproche de la différence moyenne non pondérée de 5,9 points de pourcentage entre les participants et les non-participants (voir ci-dessus). À remarquer toutefois que la probabilité marginale estimée (la différence entre les participants et les non-participants) tombe à 4 points lorsqu'on tient compte des facteurs individuels et démographiques (équation 9.4.2.).

La plus grande partie des répercussions estimées du programme tombe essentiellement à zéro dès que l'on tient compte des niveaux d'aide sociale avant le programme. À l'exception des estimations qui utilisent 1992 comme année de référence, les estimations par les écarts de différences se rapprochent de zéro et aucune n'est significativement différente du zéro. À remarquer également que les estimations par les écarts de différences pour les années 1993 à 1996 sont validées par notre test, à savoir qu'elles sont invariantes par rapport à l'année de référence. Par conséquent, les chercheurs accordent plus de crédibilité à ces estimations qu'à celles qui reposent sur l'année de référence 1992 ou à celles qui utilisent des modèles probit tenant compte des niveaux d'aide sociale avant le programme. Ainsi, les PEMS n'ont eu aucune répercussion sur le recours à l'aide sociale. Dans ce contexte, il convient de préciser qu'une simple comparaison du recours à l'aide sociale en 1998, soit l'année qui a suivi le programme, montrerait que les participants affichaient un taux de recours à l'aide sociale de plus du double de celui du groupe témoin, différence qui pourrait être attribuée en partie au programme. Notre analyse montre toutefois qu'il serait erroné d'attribuer cet écart au programme.

Les résultats présentés au tableau 9.4.1 montrent que la participation aux PEMS n'a pas réduit le recours à l'aide sociale. Cette conclusion vaut également pour la plupart des volets. En ce qui concerne les volets Aide au travail indépendant, Subventions salariales ciblées et Services d'aide à l'emploi, aucune répercussion reposant sur des estimations longitudinales n'est statistiquement significative. Dans le cas des Partenariats pour la création d'emplois, les estimations transversales à partir des seules données de 1998 (équations 9.4.1 et 9.4.2) montrent des répercussions positives et significatives (ce qui

---

[42] À l'exception de l'année 1992, lorsque la différence entre les participants aux PEMS et les non-participants n'était que de 1,2 point de pourcentage. À notre avis, les données des années 1993 à 1996, lorsque la différence dans le recours à l'aide sociale a oscillé entre 4,3 et 5,7 points, sont plus représentatives du comportement des deux groupes.

[43] Nous avons également estimé des modèles de probabilité linéaire et obtenu des résultats très semblables.

laisse penser que la participation aux PCE a eu pour effet d'accroître le recours à l'aide sociale). Cependant, ce résultat disparaît lorsqu'on tient compte des niveaux d'aide sociale avant le programme dans le modèle des écarts de différences. Ces estimations par les écarts de différences sont également validées par le test de l'année de référence, et il est donc préférable de les utiliser plutôt que les estimations du modèle probit qui tient compte des niveaux d'aide sociale avant le programme. Par conséquent, on peut affirmer que les PCE — comme la plupart des autres volets des PEMS — n'ont pas eu pour effet d'augmenter (ou de diminuer) le recours à l'aide sociale.

Tableau 9.4.1
Estimations des répercussions des PEMS et de ses volets sur le recours à l'aide sociale[44]

Équation	PEMS	ATI	PCE	SSC	SAE	AF	Modèle
9.4.1	0,05*** (0,02)	0,02 (0,08)	0,10*** (0,05)	0,03 (0,03)	0,08* (0,05)	0,05** (0,02)	Régression probit, sans contrôles
9.4.2	0,04*** (0,02)	0,01 (0,07)	0,10*** (0,05)	0,03 (0,03)	0,06* (0,04)	0,04* (0,02)	Régression probit, contrôles démographiques
9.4.3	0,01 (0,02)	0,03 (0,09)	-0,00 (0,04)	-0,03 (0,03)	-0,02 (0,04)	0,03 (0,02)	Écarts de différences 1998 c. 1996
9.4.4	0,01 (0,02)	0,03 (0,09)	0,00 (0,04)	-0,03 (0,04)	-0,02 (0,04)	0,03 (0,03)	Écarts de différences avec contrôles démographiques, 1998 c. 1996
9.4.5	0,01 (0,02)	0,06 (0,10)	0,03 (0,04)	-0,01 (0,04)	0,00 (0,04)	0,01 (0,03)	Écarts de différences 1998 c. 1995
9.4.6	0,02 (0,02)	0,05 (0,10)	0,04 (0,05)	-0,00 (0,04)	-0,01 (0,04)	0,02 (0,03)	Écarts de différences avec contrôles démographiques, 1998 c. 1995
9.4.7	0,01 (0,02)	0,05 (0,09)	0,03 (0,04)	-0,03 (0,04)	-0,03 (0,04)	0,03 (0,03)	Écarts de différences 1998 c. 1994
9.4.8	0,02 (0,02)	0,04 (0,10)	0,03 (0,04)	-0,02 (0,04)	-0,04 (0,05)	0,03 (0,03)	Écarts de différences avec contrôles démographiques, 1998 c. 1994
9.4.9	0,03 (0,02)	-0,03 (0,09)	0,04 (0,04)	-0,04 (0,04)	0,00 (0,04)	0,05** (0,02)	Écarts de différences, 1998 c. 1993

[44] Les estimations probit ont été converties en probabilités marginales, pour faciliter l'interprétation.

Tableau 9.4.1 (suite)							
9.4.10	0,03 (0,02)	-0,05 (0,09)	0,03 (0,04)	-0,03 (0,04)	0,00 (0,04)	0,06** (0,02)	Écarts de différences avec contrôles démographiques, 1998 c. 1993
9.4.11	0,06*** (0,02)	0,06 (0,09)	0,06 (0,04)	0,01 (0,03)	0,03 (0,04)	0,08*** (0,02)	Écarts de différences 1998 c. 1992
9.4.12	0,06*** (0,02)	0,05 (0,09)	0,06 (0,04)	0,02 (0,04)	0,03 (0,04)	0,08*** (0,03)	Écarts de différences avec contrôles démographiques, 1998 c. 1992
9.4.13	0,03* (0,02)	0,01 (0,07)	0,08** (0,05)	0,02 (0,03)	0,03 (0,04)	0,03 (0,02)	Régression probit avec contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1996
9.4.14	0,03* (0,02)	0,01 (0,06)	0,07** (0,05)	0,01 (0,03)	0,03 (0,04)	0,03 (0,02)	Régression probit avec contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1995 et 1996

La seule composante qui a pu donner lieu à une augmentation du recours à l'aide sociale est le volet Achat de formation. Les estimations longitudinales des répercussions du programme sont systématiquement positives, et vont des 0,01 (c'est-à-dire un point de pourcentage), ce qui n'est pas très différent du zéro, à 0,08, ce qui est significativement différent du zéro à un seuil de 1 p. 100. Les estimations par les écarts de différences ne sont pas validées par le test de l'année de référence dans ce cas. Les indications varient nettement, et on pourrait en conclure soit que le volet Achat de formation n'a pas eu de répercussions sur le recours à l'aide sociale (selon les données des années antérieures au programme les plus récentes, soit 1994, 1995 et 1996) soit qu'il eu pour effet d'accroître le recours à l'aide sociale de 6 à 8 points de pourcentage (selon les estimations des années de référence 1992 et 1993).

Dans le cadre de l'enquête, on a interrogé les répondants au sujet de leurs activités courantes, en leur demandant notamment s'ils touchaient ou non de l'aide sociale au moment de l'enquête. Leurs réponses sont analysées dans la prochaine section.

9.5 Activités courantes

Dans le cadre de l'enquête, on a interrogé les participants et les non-participants au sujet de leurs activités courantes, notamment le travail rémunéré, le travail indépendant, la recherche d'emploi, la mise à niveau de la scolarité, la participation à un programme de formation professionnelle, l'aide sociale et l'assurance-emploi. Leurs réponses sont examinées dans cette

section. Comme l'information concerne les activités postérieures au programme pour l'ensemble des participants et des non-participants, l'analyse comprend les réponses de tous les membres de l'échantillon, plutôt que seulement des personnes qui avaient achevé les PEMS en 1997, comme c'était le cas dans les sections précédents de ce chapitre. Ainsi, dans la présente section, nous avons 1 033 observations relatives aux participants des PEMS et 499 observations relatives aux non-participants. Le fait de pouvoir examiner les activités courantes de l'ensemble des répondants est un avantage dans la présente section; il y a cependant un inconvénient, en ce sens qu'il n'y a pas d'information comparable relativement aux activités antérieures au programme. Plus précisément, la question portant sur les activités courantes renvoyait aux activités à un moment donné (à la date de l'enquête), tandis que l'information accessible pour la période antérieure au programme renvoie aux activités pendant toute l'année civile. Dans cette section, nous avons recours le plus souvent possible aux données administratives pour tenir compte des différences observables entre les participants et les non-participants avant le programme. Cependant, en l'absence de mesures ponctuelles des niveaux d'activité avant le programme, il est impossible d'estimer les répercussions du programme par les écarts de différences. Par conséquent, la gamme des spécifications qui peuvent être examinées dans cette section est plus limitée que dans les sections précédentes.

L'analyse combine les diverses activités en cinq grands groupes : TRAVAIL (y compris le travail rémunéré et le travail indépendant), CHÔMAGE (recherche d'emploi), ÉDUCATION/FORMATION (mise à niveau de la scolarité ou programme de formation professionnelle), AIDE SOCIALE et ASSURANCE-EMPLOI. Pour le volet Aide au travail indépendant, les chercheurs ont également examiné les répercussions du programme sur la probabilité d'exercer un travail indépendant. Chacune des variables dépendantes est définie sous forme d'indicateur (ou de « variable nominale »); en d'autres termes, TRAVAIL = 1 si le répondant occupe actuellement un emploi rémunéré ou exerce un travail indépendant et TRAVAIL = 0 autrement; il en va de même pour les activités TRAVAIL INDÉPENDANT, CHÔMAGE, ÉDUCATION/FORMATION, AIDE SOCIALE et ASSURANCE-EMPLOI. Comme chacune des variables dépendantes est une variable discrète (0,1), tous les modèles utilisent la spécification probit. Tous les effets estimés des répercussions ont été convertis en probabilités marginales, pour faciliter l'interprétation.

Les résultats sont présentés aux tableaux 9.5.1 à 9.5.6. Dans chaque tableau, les deux premières équations n'utilisent que les données transversales ultérieures au programme, et les autres équations tiennent compte des niveaux d'activité antérieurs au programme à l'aide des données administratives. Comme on le verra plus loin, certains de ces contrôles de l'activité antérieure au programme sont assez rudimentaires; par conséquent, les résultats qui en découlent doivent être interprétés avec prudence.

L'équation 9.5.1 montre que, à la date de l'enquête, les participants aux PEMS étaient d'environ 6 points de pourcentage moins susceptibles d'être employés que les non-participants. Cette différence de 6 à 7 points demeure lorsqu'on tient compte des caractéristiques individuelles et démographiques de même que des niveaux d'emploi avant le programme. Les contrôles antérieurs au programme, cependant, sont assez rudimentaires. On a utilisé l'information relative au salaire brut pour les années 1992 à 1996 pour construire une variable nominale concernant les personnes qui ont été

employées à un moment ou à un autre au cours de l'année (c'est-à-dire qui signalent un salaire brut positif) par rapport à celles qui n'avaient pas été employées pendant l'année (salaire brut inexistant). Comme on le voit au tableau 9.5.1, même lorsqu'on intègre ces contrôles de l'emploi avant le programme, les estimations transversales demeurent essentiellement inchangées. De toute évidence, les participants aux PEMS sont un peu moins susceptibles d'être employés que les non-participants. Ces différences semblent principalement attribuables au volet Achat de formation; cependant, on a relevé des différences de même ampleur, mais qui ne sont pas statistiquement significatives, pour les volets Partenariats pour la création d'emplois et Services d'aide à l'emploi.

Tableau 9.5.1
Estimations des répercussions des PEMS et de ses volets sur la situation courante : travail[45]

Équation	PEMS	PCE	SSC	SAE	AF	Modèle
9.5.1	-0,060** (0,025)	-0,077 (0,056)	0,023 (0,045)	-0,066 (0,047)	-0,077** (0,034)	Régression probit, sans de contrôles
9.5.2	-0,074*** (0,027)	-0,130** (0,060)	-0,001 (0,049)	-0,067 (0,050)	-0,085** (0,037)	Régression probit, contrôles démographiques
9.5.3	-0,072*** (0,028)	-0,093 (0,063)	0,037 (0,050)	-0,072 (0,053)	-0,082** (0,038)	Régression probit, contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1996
9.5.4	-0,073*** (0,028)	-0,094 (0,064)	0,039 (0,050)	-0,065 (0,055)	-0,083** (0,038)	Régression probit, contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1996 et 1995
9.5.5	-0,072*** (0,029)	-0,073 (0,065)	0,047 (0,050)	-0,059 (0,056)	-0,086** (0,039)	Régression probit, contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1996, 1995 et 1994
9.5.6	-0,070** (0,029)	-0,078 (0,067)	0,053 (0,051)	-0,081 (0,059)	-0,083** (0,040)	Régression probit, contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1996, 1995, 1994 et 1993
9.5.7	-0,067** (0,030)	-0,081 (0,069)	0,058 (0,052)	-0,101* (0,061)	-0,077* (0,041)	Régression probit, contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1996, 1995, 1994 et 1993 et 1992

Même si les résultats présentés au tableau 9.5.1 concordent selon les divers modèles, ils ne démontrent pas de façon concluante que le programme a réduit la probabilité d'avoir un emploi chez les participants des PEMS. Les différences entre les deux groupes

[45] Les estimations probit ont été converties en effets marginaux, par souci de commodité.

pourraient s'expliquer par des facteurs latents qui influencent à la fois la participation aux PEMS et la probabilité d'avoir un emploi.

Le tableau 9.5.2 donne des résultats comparables relatifs aux répercussions du volet Aide au travail indépendant sur la probabilité de travailler à son compte à la date de l'enquête. Il y a une différence énorme entre la fréquence du travail indépendant chez les participants du volet ATI et chez les non-participants. Cette différence, de 66 à 69 points de pourcentage, demeure lorsqu'on tient compte de facteurs démographiques et des niveaux de travail indépendant avant le programme. Les données administratives établissent le revenu tiré d'un travail indépendant pour chacune des années entre 1992 et 1996, et cette information est utilisée pour construire une variable indiquant si le répondant travaillait à son compte (c'est-à-dire s'il touchait un revenu de travail indépendant) pendant l'année en question. De 1992 à 1996, environ 6 à 7 p. 100 des personnes qui ont participé ultérieurement aux PEMS travaillaient à leur compte selon cette mesure; ce taux est demeuré assez stable pendant toute la période. Le taux de travail indépendant chez les non-participants était de l'ordre de 8 à 10 p. 100, et il est, lui aussi, demeuré assez stable pendant la période. Selon ces indicateurs, rien ne démontre que le volet ATI a tendance à choisir (ou à être choisi par) des personnes qui auraient été plus susceptibles de travailler à leur compte, même en l'absence du programme. En fait, les non-participants semblent légèrement plus susceptibles de travailler à leur compte en l'absence du programme que les participants. On peut donc en conclure qu'au moins une partie des différences importantes entre les participants du volet ATI et les non-participants peuvent être attribuées au programme. En fait, étant donné l'incidence du travail indépendant avant le programme dans les deux groupes, il ne serait pas déraisonnable de conclure qu'une grande partie de cet écart de 66 à 69 p. 100 dans les taux de travail indépendant après le programme peut être attribuée à l'intervention.

Tableau 9.5.2
Estimations des répercussions des PEMS et de ses volets sur la situation courante : travail indépendant[46]

Équation	ATI	Modèle
9.5.1	0,660*** (0,088)	Régression probit, sans contrôles
9.5.2	0,691*** (0,096)	Régression probit, contrôles démographiques

Le tableau 9.5.3 présente les résultats relatifs au chômage au moment de l'enquête. Une fois pris en considération les facteurs démographiques, les participants aux PEMS étaient d'environ 10 points plus susceptibles d'être à la recherche d'un emploi que les non-participants. Cette différence diminue légèrement (à environ 9 points) lorsqu'on tient compte des niveaux de chômage avant le programme, les semaines de prestations d'AE faisant office de variable de substitution pour les semaines de chômage. De toute évidence, rien ne démontre que les PEMS ont contribué à réduire l'incidence du chômage chez les participants. Comme il n'y a pas de bonne mesure de l'activité de recherche d'emploi avant le programme, il est impossible d'en tirer une conclusion probante. Les

[46] Les estimations probit ont été converties en effets marginaux, par souci de commodité.

résultats laissent penser que si le programme a eu un effet sur le chômage, ce fut d'augmenter l'activité de recherche d'emploi, plutôt que de la diminuer. Les volets du programme qui sont associés à un niveau sensiblement plus élevé de recherche d'emploi chez les participants par rapport aux non-participants sont les suivants : Partenariats pour la création d'emplois, Services d'aide à l'emploi et Achat de formation.

Tableau 9.5.3
Estimations des répercussions des PEMS et de ses volets sur la situation courante : chômage [47]

Équation	PEMS	ATI	PCE	SSC	SAE	AF	Modèle
9.5.1	0,110*** (0,022)	-0,088 (0,060)	0,180*** (0,054)	0,053 (0,042)	0,094** (0,043)	0,120*** (0,030)	Régression probit, sans contrôles
9.5.2	0,098*** (0,023)	-0,052 (0,070)	0,170*** (0,056)	0,035 (0,042)	0,111*** (0,046)	0,095*** (0,033)	Régression probit, contrôles démographiques
9.5.3	0,094*** (0,024)	-0,064 (0,065)	0,153*** (0,056)	0,027 (0,041)	0,139*** (0,050)	0,085*** (0,033)	Régression probit, contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1996
9.5.4	0,094*** (0,024)	-0,062 (0,066)	0,145*** (0,056)	0,025 (0,041)	0,142*** (0,051)	0,084*** (0,033)	Régression probit, contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1996 et 1995
9.5.5	0,091*** (0,024)	-0,062 (0,065)	0,136*** (0,055)	0,023 (0,041)	0,139*** (0,050)	0,080** (0,033)	Régression probit, contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1996, 1995 et 1994
9.5.6	0,089*** (0,024)	-0,062 (-0,060)	0,137*** (0,055)	0,024 (0,041)	0,138*** (0,050)	0,080** (0,033)	Régression probit, contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1996, 1995, 1994 et 1993
9.5.7	0,091*** (0,024)	-0,060 (0,065)	0,137*** (0,055)	0,024 (0,041)	0,141*** (0,051)	0,082*** (0,033)	Régression probit, contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1996, 1995, 1994,1993 et 1992

En ce qui concerne les activités « mise à niveau de la scolarité » et « participation à un programme de formation professionnelle », il n'y a pas de mesure de substitution de l'activité avant le programme. C'est pourquoi le tableau 9.5.4 présente seulement les

[47] Les estimations probit ont été converties en effets marginaux, par souci de commodité.

résultats provenant de données transversales postérieures au programme. Compte tenu des facteurs individuels et démographiques, la probabilité que les participants participent à des activités de mise à niveau de la scolarité ou à une formation est d'environ 4 points plus élevée que chez les non-participants. Cette différence provient du volet Achat de formation; quant aux autres volets, il n'y a pas de différences significatives entre les deux groupes. Cette plus grande propension aux études ou à la formation chez les participants du volet Achat de formation peut être un effet du programme ou peut s'expliquer par des facteurs latents qui influencent à la fois la probabilité de participer à des activités d'éducation ou de formation et la probabilité d'avoir participé au volet Achat de formation.

Tableau 9.5.4
Estimations des répercussions des PEMS et de ses volets sur la situation courante : éducation/formation[48]

Équation	PEMS	ATI	PCE	SSC	SAE	AF	Modèle
9.5.1	0,065*** (0,015)	-0,023 (0,040)	0,010 (0,030)	-0,009 (0,023)	0,058** (0,031)	0,085*** (0,021)	Régression probit, sans contrôles
9.5.2	0,042*** (0,015)	-0,002 (0,043)	0,06 (0,026)	-0,017 (0,018)	0,022 (0,025)	0,063*** (0,022)	Régression probit, contrôles démographiques
9.5.3	0,042*** (0,015)	-0,002 (0,043)	0,006 (0,026)	-0,017 (0,018)	0,022 (0,025)	0,063*** (0,022)	Régression probit, contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1996
9.5.4	0,042*** (0,015)	-0,002 (0,043)	0,006 (0,026)	-0,017 (0,018)	0,022 (0,025)	0,063*** (0,022)	Régression probit, contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1996 et 1995
9.5.5	0,042*** (0,015)	-0,002 (0,043)	0,006 (0,026)	-0,017 (0,018)	0,022 (0,025)	0,063*** (0,022)	Régression probit, contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1996, 1995 et 1994
9.5.6	0,042*** (0,015)	-0,002 (0,043)	0,006 (0,026)	-0,017 (0,018)	0,022 (0,025)	0,063*** (0,022)	Régression probit, contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1996, 1995, 1994 et 1993
9.5.7	0,042*** (0,015)	-0,002 (0,043)	0,006 (0,026)	-0,017 (0,018)	0,022 (0,025)	0,063*** (0,022)	Régression probit, contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1996, 1995, 1994 et 1993 et 1992

Pour ce qui est des deux dernières activités (aide sociale et assurance-emploi), il existe de bonnes mesures des niveaux d'activité antérieurs au programme dans les données administratives. Néanmoins, il est impossible de faire des estimations par les écarts de différences, car l'information antérieure au programme a trait à l'aide sociale et à l'assurance-emploi pendant l'année civile, tandis que les mesures postérieures au programme concernent seulement le moment où l'enquête a eu lieu. Cependant, une

[48] Les estimations probit ont été converties en effets marginaux, par souci de commodité.

analyse permet de tenir compte des différences observées dans le recours à l'aide sociale et à l'AE pendant la période de 1992 à 1996, en plus de tenir compte des caractéristiques démographiques et individuelles. Si on examine d'abord l'aide sociale, les participants aux PEMS étaient légèrement plus susceptibles de toucher de l'aide sociale au moment de l'enquête et cette différence (environ un point) demeure, même si l'on tient compte des caractéristiques individuelles. Cependant, une fois les niveaux antérieurs au programme pris en considération, les différences entre les participants et les non-participants au chapitre du recours à l'aide sociale deviennent essentiellement nulles et ne sont plus statistiquement significatives. Ce résultat vaut également pour chacun des volets Aide au travail indépendant, Subventions salariales ciblées, Services d'aide à l'emploi et Achat de formation. Cependant, les participants du volet Partenariats pour la création d'emplois demeurent plus susceptibles que les non-participants, dans des proportions d'environ 2 points de pourcentage, de toucher de l'aide sociale une fois pris en considération les niveaux de recours à l'aide sociale avant le programme.

En résumé, l'information relative aux activités au moment de l'enquête ne permet pas d'affirmer que les PEMS ont eu pour effet de réduire le recours à l'aide sociale. Cette constatation confirme la conclusion exposée dans la section 9.4, qui reposait sur l'aide sociale touchée au cours de l'année civile 1998. Ces résultats pour l'ensemble des PEMS valent aussi pour les volets Aide au travail indépendant, Subventions salariales ciblées, Services d'aide à l'emploi et Achat de formation. Quant au volet Partenariats pour la création d'emplois, la participation a pu accroître légèrement la probabilité de toucher de l'aide sociale (d'environ 0,02). Ce résultat n'est pas conforme à celui qui a été obtenu précédemment (dans la section 9.4) et selon lequel le volet Partenariats pour la création d'emplois — comme c'était le cas des autres volets — n'avait pas modifié la probabilité de toucher de l'aide sociale. Les indications à ce sujet sont donc mixtes. Quoi qu'il en soit, il convient de préciser que les différences dans les résultats ne sont pas importantes, les résultats de la section 9.4 témoignant d'un effet nul sur l'aide sociale, et les résultats de la présente section indiquant un léger effet positif. Cet écart est probablement attribuable à des différences dans l'information antérieure au programme, celle qui a été utilisée pour la section 9.5 étant meilleure que celle dont nous disposions pour la présente section.

Tableau 9.5.5
Estimations des répercussions des PEMS et de ses volets sur la situation courante : aide sociale[49]

Équation	PEMS	ATI	PCE	SSC	SAE	AF	Modèle
9.5.1	0,014* (0,007)	0,003 (0,025)	0,057*** (0,028)	0,029** (0,019)	0,052*** (0,022)	0,003 (0,008)	Régression probit, sans contrôles
9.5.2	0,007** (0,003)	0,008 (0,021)	0,063*** (0,033)	0,018** (0,015)	0,027** (0,020)	0,003 (0,004)	Régression probit, contrôles démographiques
9.5.3	0,004 (0,003)	0,012 (0,028)	0,049*** (0,030)	0,017* (0,015)	0,006 (0,011)	0,002 (0,003)	Régression probit, contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1996
9.5.4	0,003 (0,003)	0,008 (0,019)	0,034*** (0,025)	0,010 (0,011)	0,002 (0,008)	0,001 (0,003)	Régression probit, contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1996 et 1995
9.5.5	0,001 (0,002)	0,012 (0,028)	0,024*** (0,021)	0,007 (0,010)	0,001 (0,007)	-0,000 (0,002)	Régression probit, contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1996, 1995 et 1994
9.5.6	0,001 (0,002)	0,013 (0,028)	0,018* (0,022)	0,004 (0,008)	0,000 (0,007)	-0,000 (0,002)	Régression probit, contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1996, 1995, 1994 et 1993
9.5.7	0,001 (0,002)	0,019 (0,038)	0,022* (0,027)	0,006 (0,010)	0,002 (0,008)	0,000 (0,002)	Régression probit, contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1996, 1995, 1994,1993 et 1992

Même si les PEMS ne semblent pas avoir eu de répercussions sur le recours à l'aide sociale, les résultats du tableau 9.5.6 montrent que le programme a peut-être exercé une influence à la hausse sur le recours à l'AE. Les différences dans le recours à l'AE chez les participants et les non-participants au moment de l'enquête sont modérément importantes (environ 10 points de pourcentage), et elles ne diminuent que légèrement lorsqu'on tient compte des caractéristiques individuelles et de la fréquence de l'AE avant

[49] Les estimations probit ont été converties en effets marginaux, par souci de commodité.

le programme. Ce résultat est surtout attribuable au volet Achat de formation, les répercussions estimées des autres volets étant faibles et n'étant pas statistiquement significatives. Ainsi, le volet Achat de formation semble avoir eu pour effet d'accroître le recours à l'AE d'environ 12 points de pourcentage, tandis que les autres volets n'ont pas eu de répercussions significatives sur le recours à l'AE. Ces estimations ponctuelles ne concordent pas avec les conclusions longitudinales selon lesquelles les PEMS ont peut-être réduit le recours à l'AE dans des proportions modestes (section 9.3). Les estimations fondées sur les données longitudinales sont à privilégier, parce qu'elles tiennent compte des différences antérieures au programme.

Tableau 9.5.6
Estimations des répercussions des PEMS et de ses volets sur la situation courante : assurance-emploi[50]

Équation	PEMS	ATI	PCE	SSC	SAE	AF	Modèle
9.5.1	0,097*** (0,022)	-0,139** (0,041)	0,052 (0,048)	0,001 (0,038)	0,001 (0,038)	0,141*** (0,030)	Régression probit, sans contrôles
9.5.2	0,096*** (0,023)	-0,098 (0,050)	0,075* (0,051)	-0,001 (0,037)	-0,001 (0,037)	0,133*** (0,032)	Régression probit, contrôles démographiques
9.5.3	0,107*** (0,023)	-0,091 (0,049)	0,072 (0,051)	0,002 (0,038)	0,002 (0,038)	0,143*** (0,033)	Régression probit, contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1996
9.5.4	0,096*** (0,024)	-0,093 (0,051)	0,066 (0,052)	-0,003 (0,038)	-0,003 (0,038)	0,128*** (0,033)	Régression probit, contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1996 et 1995
9.5.5	0,093*** (0,024)	-0,095 (0,048)	0,054 (0,051)	-0,011 (0,038)	-0,011 (0,038)	0,124*** (0,034)	Régression probit, contrôles démographiques, contrôles de l'activité en 1996, 1995 et 1994
9.5.6	0,091*** (0,025)	-0,095 (0,047)	0,052 (0,052)	-0,015 (0,038)	-0,015 (0,038)	0,122*** (0,035)	Régression probit, contrôles démographiques contrôles de l'activité en 1996, 1995, 1994 et 1993
9.5.7	0,090*** (0,025)	-0,096 (0,046)	0,062 (0,055)	-0,032 (0,037)	-0,032 (0,037)	0,122*** (0,036)	Régression probit, contrôles démographiques contrôles de l'activité en 1996 1995, 1994,1993 et 1992

9.6 Récapitulation

Il faut souligner que les répercussions du programme dont il est question ici sont préliminaires et que des résultats plus définitifs seront présentés dans une évaluation sommative, lorsqu'il se sera écoulé plus de temps après l'achèvement du programme. L'analyse des répercussions a donné les résultats suivants pour les participants qui ont achevé le programme en 1997 :

[50] Les estimations probit ont été converties en effets marginaux, par souci de commodité.

- Les PEMS ne semblent avoir eu aucune incidence sur le temps passé à faire des études. En ce qui concerne le temps passé au travail et en chômage, les résultats sont plus contrastés. Les différences entre les participants et les non-participants au chapitre du temps consacré à ces activités se sont atténuées après le programme, et ce, dans le sens recherché : plus de temps passé à travailler et moins de temps passé à chômer. Cependant, ces changements ne sont pas assez vastes pour nous permettre d'affirmer que les PEMS ont eu des répercussions statistiquement significatives sur le temps passé à chômer, du moins à court terme (pendant la première année ayant suivi le programme). Les preuves relatives à l'activité sur le marché du travail sont légèrement plus positives, et les estimations à privilégier vont de 0,4 à 0,7 mois.

- La volet Subventions salariales ciblées semble avoir eu des répercussions positives d'environ 1,2 à 2 mois sur le temps passé à travailler en 1998, mais cette conclusion n'est pas confirmée par les nombreux résultats qui démontrent qu'il n'y a pas eu de répercussions significatives sur le temps passé en chômage. Les volets Aide au travail indépendant et Partenariats pour la création d'emplois ont pu avoir des répercussions positives modestes sur le temps passé à travailler et des répercussions négatives modestes également souhaitables sur le temps passé à chômer; toutefois, la taille des échantillons était trop restreinte pour nous permettre d'en tirer des conclusions plus définitives. Les volets Services d'aide à l'emploi et Achat de formation n'ont pas eu de répercussions significatives sur les résultats obtenus par les clients.

- Les deux séries d'estimations longitudinales — celles qui reposent sur les écarts de différences rajustés par régression et celles qui reposent sur le modèle qui tient compte du salaire antérieur au programme — viennent confirmer la conclusion voulant que les PEMS n'aient pas eu de répercussions significatives sur le salaire au cours de l'année ayant suivi l'achèvement du programme. Pour ce qui est des volets Aide au travail indépendant, Partenariats pour la création d'emplois, Subventions salariales ciblées et Services d'aide à l'emploi, les répercussions estimées reposant sur les estimateurs longitudinaux sont légèrement négatives; cependant, comme les échantillons sont très limités, la plupart des estimations sont très imprécises. Ainsi, la seule déclaration qu'on peut faire avec certitude au sujet des répercussions de ces quatre volets est qu'ils ne semblent pas avoir contribué à réduire de manière significative le salaire des participants par rapport à ce qu'il aurait été en l'absence du programme. Selon certaines indications, le volet Achat de formation a eu pour effet de relever le salaire des participants d'environ 3 500 $ au cours de l'année qui a suivi le programme.

- Les participants qui ont contribué au coût de l'intervention semblent être en meilleure position, du point de vue du salaire après le programme, que les autres participants, mais les échantillons sont de trop petite taille pour qu'on puisse affirmer que la contribution financière a représenté une différence significative.

- Selon certaines preuves (peu concluantes), les PEMS ont eu pour effet de réduire le recours à l'AE, tant du point de vue des semaines de prestations que du point de vue de leur montant total. Dans la mesure où cette réduction s'est produite, elle a été principalement attribuable au volet Aide au travail indépendant, qui a eu une

importante influence sur le recours à l'AE (réduction de l'ordre de 7 à 14 semaines) et dans une moindre mesure, au volet Partenariats pour la création d'emplois[51]. Le volet Achat de formation a peut-être lui aussi contribué de façon modeste à la réduction du recours à l'AE, mais les preuves ne sont pas concluantes. Les volets Services d'aide à l'emploi et Subventions salariales ciblées n'ont pas eu d'effet perceptible.

- La participation aux PEMS n'a pas eu pour effet de réduire le recours à l'aide sociale. Cette conclusion vaut également pour chacun des volets, à l'exception peut-être du volet Achat de formation, qui a peut-être accru la probabilité de recourir à l'aide sociale.

L'absence de données pour la période antérieure au programme réduit la robustesse des conclusions suivantes, parce que les différences entre les deux groupes pourraient être attribuables à des facteurs latents qui influencent à la fois la participation aux PEMS et les résultats obtenus par les participants :

- Les participants étaient d'environ six à sept points de pourcentage moins susceptibles d'occuper un emploi au moment de l'enquête que les non-participants. Cet écart semble principalement attribuable au volet Achat de formation.

- Il y a une différence énorme — de 66 à 69 points de pourcentage — dans la fréquence du travail indépendant entre les participants du volet Aide au travail indépendant et les non-participants.

- Les résultats laissent penser que si le programme a eu une influence sur le chômage, ce fut d'accroître l'activité de recherche d'emploi plutôt que de la diminuer. Les volets Partenariats pour la création d'emplois, Services d'aide à l'emploi et Achat de formation sont associés à un accroissement sensible de la recherche d'emploi chez les participants par rapport aux non-participants.

- La probabilité que les clients des PEMS aient été en train de faire des études ou de suivre de la formation au moment de l'enquête était d'environ 4 points de pourcentage plus élevée que chez les non-participants. Cette différence est attribuable aux participants du volet Achat de formation; pour les autres volets , il n'y a pas de différences significatives entre les deux groupes.

- Rien ne prouve que les PEMS ont eu pour effet de réduire le recours à l'aide sociale, compte tenu de l'information relative aux activités au moment de l'enquête.

---

[51] Il faut se souvenir que le salaire dans le cadre des PCE n'est pas assurable

10. Conclusions

Ce dernier chapitre, qui est à la fois un sommaire et une conclusion, donne des réponses succinctes à chacune des questions d'évaluation[52]. Le lecteur qui désire plus de détails pourra se reporter aux chapitres/sections donnés en référence.

Pertinence

1. Dans quelle mesure les prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS) dispensées en vertu de l'Entente sur le développement du marché du travail (EMDT) sont-elles conformes à la *Loi sur l'assurance-emploi*? Aux priorités de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et de la province? Quels sont les points forts et les points faibles de la formule du partenariat stratégique?

Les PEMS sont conformes à la *Loi sur l'assurance-emploi*; cependant, les lignes directrices du programme, par exemple en matière de ciblage, de sélection et de gestion des cas, ne sont pas toujours strictement respectées, comme il en est question dans les chapitres 4 et 6.

Le bureau de DRHC en Nouvelle-Écosse est satisfait d'avoir pu participer de près à la conception du programme pour la Nouvelle-Écosse. Les répondants étaient d'avis que les PEMS correspondaient aux priorités de DRHC.

L'EDMT, a engendré certains problèmes auxquels il faut s'attendre aux premières étapes de n'importe quel partenariat. Parmi les préoccupations soulevées par les personnes-ressources de premier plan, on retrouve la lourdeur de la structure des comités, le fait que certains membres font partie de plusieurs comités, et des problèmes de communication. Les partenaires de l'EDMT tentent actuellement de régler la plupart des préoccupations qui sont ressorties de l'évaluation en rationalisant la structure des comités (section 5.2).

2. Dans quelle mesure les PEMS sont-elles pertinentes pour répondre aux besoins des travailleurs en matière d'emploi? Aux besoins en matière de main-d'œuvre des employeurs? Aux besoins des collectivités? Des rajustements ont-ils été apportés aux PEMS pour qu'elles correspondent à ces besoins?

Selon diverses données qualitatives, les PEMS répondent aux besoins des clients. La plupart des participants (75 p. 100) jugeaient que le programme était bon ou excellent. Peu (4 p. 100) lui ont attribué la note F (échec) ou une note inférieure à la moyenne (6 p. 100). Pour chaque volet des PEMS, la note moyenne attribuée par les clients était B, sauf pour les Services d'aide à l'emploi, auxquels les clients ont attribué la note B-.

---

[52] Les numéros des questions renvoient aux numéros correspondants de la DP. Certaines questions de la DP ont été omises parce que ce sont des questions de l'évaluation sommative.

Même si les clients étaient déçus de l'aide qu'ils ont reçue du programme lorsqu'il s'agissait de trouver un emploi permanent, 88 p. 100 des participants estimaient qu'ils étaient relativement bien préparés ou très bien préparés pour occuper un nouvel emploi à la suite de l'intervention. La note C attribuée par les clients pour ce qui est de l'aide qu'ils ont reçue pour trouver un emploi permanent peut donc s'expliquer par leur perception du marché du travail, plutôt que par leur perception du programme.

Chaque employeur interviewé aux fins des études de cas avait été enthousiasmé par l'option des Subventions salariales ciblées (section 6.5). Les employeurs ont également affirmé que le volet avait contribué à répondre à leurs besoins en main-d'œuvre. Les membres du personnel des Centres de ressources humaines du Canada (CRHC), quant à eux, avaient des avis partagés lorsqu'il s'agissait de dire si les besoins des employeurs avaient été satisfaits. Dans les régions où les Subventions salariales ciblées sont axées sur les employeurs, ils étaient d'avis que les besoins des employeurs ont été satisfaits. Dans les régions où elles sont axées sur les clients, les membres du personnel ne savaient pas au juste si les besoins des employeurs avaient été satisfaits. Ils estimaient que les options en matière de formation en cours d'emploi étaient limitées.

Étant donné la flexibilité qu'elles offrent à l'échelle locale, on peut conclure à juste titre que les PEMS pourraient être des moyens efficaces de répondre aux besoins de la collectivité. Dans les trois collectivités où des études de cas ont eu lieu, chaque représentant des organismes communautaires interviewé était satisfait du programme et de la nouvelle priorité qu'il accordait à la mise en valeur du potentiel communautaire.

Conception et mise en œuvre

3. Est-ce que la conception et la mise en œuvre des initiatives de la Partie II s'inspirent des principes et des lignes directrices en matière de prestations des services de la *Loi sur l'assurance-emploi* et de l'EDMT?

a) Dans quelle mesure la concertation a-t-elle minimisé les chevauchements ou les doubles emplois inutiles entre les paliers de gouvernement et à l'intérieur d'un même gouvernement?

La plupart des personnes-ressources interrogées étaient d'avis que la concertation avait réduit les chevauchements ou les doubles emplois superflus entre les gouvernements, plus particulièrement dans le cas des Subventions salariales ciblées et de l'Aide au travail indépendant. Quelques-unes, cependant, se sont demandé dans quelle mesure il y avait véritablement eu harmonisation. Il existe encore divers programmes s'adressant aux travailleurs indépendants en Nouvelle-Écosse, ce qui vient confirmer leur position.

b) Dans quelle mesure les initiatives mises en œuvre en vertu de la Partie II ont-elles été conçues et dispensées en partenariat avec d'autres intervenants de la collectivité? Se sont-elles traduites par la mise en place ou le renforcement de partenariats entre divers paliers de gouvernement, des employeurs et des groupes communautaires?

Les partenariats varient beaucoup selon la collectivité, comme il fallait s'y attendre, étant donné la flexibilité des mesures. Dans la région de Yarmouth, le CRHC a été très proactif dans l'établissement de partenariats communautaires avec des groupes et des employeurs de la collectivité. Dans d'autres régions, comme Antigonish et Sydney, les CRHC semblent moins proactifs. Le personnel du CRHC d'Antigonish ne recherche pas activement de projets éventuels, mais représente DRHC au sein de divers comités et commissions communautaires où des idées de projet sont souvent mises de l'avant (section 6.3).

Dans les trois collectivités, il y avait des exemples de partenariats efficaces avec les employeurs et la collectivité. On trouve à Antigonish et à Yarmouth des Administrations de développement régional (ADR) qui jouent un rôle important d'intermédiaires dans le volet Partenariats locaux du marché du travail. Ces organisations travaillent en collaboration avec DRHC pour trouver des partenaires qui ont besoin d'aide.

c) Y a-t-il suffisamment de flexibilité pour que des décisions importantes en matière de mise en œuvre puissent être prises à l'échelle locale? Dans quelle mesure les initiatives de la Partie II sont-elles utilisées en fonction des besoins de la collectivité?

Un thème est revenu systématiquement au cours de l'évaluation, et c'est celui du niveau sans précédent de flexibilité à l'échelle locale. Les points forts et les points faibles de la flexibilité influencent beaucoup les points forts et les points faibles du programme. Cette flexibilité permet à chaque CHRC de répondre aux besoins de la collectivité qu'il dessert.

d) Les initiatives de la Partie II sont-elles accessibles dans la langue officielle des participants, lorsque la demande le justifie? Les participants qui ont reçu des services dans une langue minoritaire en étaient-ils satisfaits?

La question ne se pose pas vraiment en Nouvelle-Écosse. L'enquête a démontré que seulement 0,3 p. 100 des clients des PEMS ne parlaient que le français. Les participants qui s'exprimaient le mieux en français ont été priés de dire s'ils avaient reçu des services d'emploi dans la langue de leur choix et onze p. 100 ont répondu non (il faut toutefois préciser que cela ne représente que trois répondants).

4. Quelles mesures administratives ont été prises pour recueillir de l'information sur les participants, les initiatives et les fournisseurs de services de l'extérieur? Cette information est-elle suffisante pour mesurer les répercussions des projets? Dans la négative, quelles améliorations doivent être apportées?

Dans l'ensemble, les personnes-ressources de premier plan n'étaient pas satisfaites des mesures de suivi des PEMS. Le Bureau régional et les bureaux de secteur s'inquiétaient de l'absence de suivi de la part des CRHC. Les directeurs des CRHC se préoccupaient de l'absence de suivi auprès des clients qui participaient à des projets d'expérience de travail. Les CRHC s'inquiétaient également de leur capacité d'assurer un suivi auprès des organismes contractuels de l'extérieur (section 4.2.4).

Le personnel des CRHC a fait remarquer que la réduction des effectifs est probablement l'une des causes qui explique son incapacité d'assurer un suivi auprès des organismes et

des clients. Le personnel n'a pas le temps de visiter les employeurs ou les sites des projets. Certains membres du personnel se préoccupent également du manque de temps, et dans certains cas, du manque d'expertise, pour faire un suivi financier (pour s'assurer que l'argent est dépensé de façon appropriée).

Selon la presque totalité des personnes que nous avons interviewées dans les bureaux de secteur et les CRHC, les outils d'information de gestion étaient inadéquats. Il y a peu d'information opportune au sujet des interventions ou des contrats. La complexité du système d'information de gestion, parallèlement aux lacunes susmentionnées sur le plan des ressources consacrées au suivi, notamment au suivi de l'entrée des données, pourrait contribuer à amoindrir la qualité des données.

5. a) Dans quelle mesure y a-t-il ciblage et sélection des clients dans les CHRC? Comment les critères de ciblage et de sélection sont-ils déterminés? b) Les participants sont-ils représentatifs des groupes cibles? c) Dans quelle mesure les cibles sont-elles atteintes? d) Les critères correspondent-ils aux besoins de la collectivité? En découle-t-il des lacunes dans les services?

Dans la plupart des bureaux, il existe des critères de ciblage et de sélection, mais le personnel de certains bureaux s'en écarte parfois pour aider tous les clients. Il semble que le ciblage et la sélection fassent l'objet d'un examen et d'un rajustement dans certains bureaux, alors qu'ils sont essentiellement omis dans d'autres (section 4.2.5).

En ce qui a trait aux lacunes dans le service, presque tous s'inquiétaient au sujet des clients qui ne sont pas admissibles aux PEMS parce qu'ils n'avaient pas été récemment admissibles à l'AE. L'exclusion des personnes qui ne sont pas prestataires de l'AE a d'importantes répercussions pour la province. « La décision du gouvernement fédéral de se retirer de la formation et de rétrécir la portée de la législation a été difficile pour la Nouvelle-Écosse... De nombreux habitants de la province qui ne sont pas admissibles à l'AE finiront dans les rangs des assistés sociaux. »

Parmi les groupes qui, de l'avis des répondants, « passent entre les mailles du filet », on retrouve les assistés sociaux après trois ans; les jeunes peu scolarisés; les femmes qui reviennent sur le marché du travail; la communauté noire et les personnes handicapées; et les employeurs. Certains bureaux ont été en mesure de leur offrir quelques services par le biais des Partenariats du marché du travail, mais ces groupes ne peuvent obtenir une aide financière pour des programmes de formation.

6. L'information sur le marché du travail (IMT) est-elle disponible et accessible à l'appui des initiatives de la Partie II et à l'intention des clients qui ont besoin d'une formation? Dans quelle mesure les clients en sont-ils satisfaits?

Toutes les personnes interviewées pensaient que l'IMT est disponible et accessible. Quelques répondants ont mentionné qu'il y avait des problèmes d'accès pour les personnes qui ont de la difficulté à lire, et plusieurs ont dit que l'information est rapidement dépassée, et qu'il faut constamment remettre les produits à jour.

Les clients interrogés ont attribué à l'IMT la note moyenne B-, tant pour la documentation écrite que pour le matériel informatisé (section 8.2).

7. Quels sont les points forts et les points faibles des mécanismes de mise en œuvre des PEMS? Les rôles et les responsabilités des divers partenaires en matière de planification, de gestion, de mise en œuvre et de budgétisation sont-ils clairs?

Compte tenu des entrevues et des groupes de discussion, les évaluateurs ont conclu que la flexibilité est à la fois la principale force et la principale faiblesse des mécanismes de mise en œuvre. Les CHRC sont contents de pouvoir prendre des décisions à l'échelle locale. Les fournisseurs de services de l'extérieur sont également contents des pouvoirs discrétionnaires que les CHRC ont de prendre des décisions sans avoir besoin de signatures à tous les paliers. Il ne fait pas de doute que grâce à cette flexibilité, les CRHC sont plus réceptifs aux besoins locaux.

Mais la flexibilité peut également présenter des inconvénients. L'existence de règles permet de veiller à ce que l'intervention soit mise en œuvre telle qu'elle a été conçue. Sans règles, il peut y avoir un manque d'uniformité entre les secteurs et même à l'intérieur de certains secteurs. Certains gestionnaires et membres du personnel des CRHC ont confirmé que le manque d'uniformité entre les CRHC avait engendré certains problèmes.

Beaucoup de répondants ont fait remarquer que la flexibilité des PEMS et le transfert des pouvoirs en faveur du personnel local pourraient se révéler problématiques pour les nouveaux membres du personnel, et que même les employés chevronnés ont besoin de paramètres (section 4.2.2).

Répercussions

9. Jusqu'à quel point les participants sont-ils satisfaits des prestations et mesures prévues en vertu des initiatives de la Partie II? Dans quelle mesure les participants se désistent-ils avant la date prévue d'achèvement? Quelles sont les principales raisons pour lesquelles les plans d'action ne sont pas menés à bien?

La plupart des participants (75 p. 100) jugeaient que le programme était bon ou excellent. Peu (4 p. 100) lui ont attribué la note F (échec) ou la note D (6 p. 100). La note moyenne globale était B (bon). Pour chaque volet des PEMS, la note moyenne attribuée par les clients était B, sauf pour les Services d'aide à l'emploi, auxquels les clients ont attribué la note B- (section 8.3).

Selon les données administratives, environ le quart des clients des PEMS n'ont jamais eu de plan d'action, mais la plupart des clients qui en avaient un l'ont mené à bien. D'après les données, pour 93 p. 100 des clients des PEMS, l'intervention a été couronnée de succès. Aucune raison en particulier ne prédominait parmi les raisons données pour expliquer pourquoi l'intervention n'avait pas été menée à bien. Le phénomène du désistement ne représentait pas un grave problème en Nouvelle-Écosse.

Les enquêtes confirment ces résultats. La grande majorité des participants ayant bénéficié d'un placement ont conservé leur emploi pendant toute la période du placement : 84 p. 100 dans le cas des Subventions salariales ciblées et 86 p. 100 dans le cas des Partenariats pour la création d'emplois. Seulement 11 p. 100 des participants du volet Achat de formation n'avaient pas terminé leur cours, et la raison la plus souvent citée était que celui-ci n'était pas encore fini (section 8.2).

10. Dans quelle mesure les PEMS encouragent-elles les participants à assumer davantage de responsabilités pour l'élaboration et la mise en œuvre de leur plan d'action? Les participants ont-ils eu leur mot à dire dans les décisions concernant les interventions? Dans quelle mesure ont-ils contribué aux coûts de l'intervention? Cela se traduit-il par un plus grand engagement chez les participants?

Selon le personnel des CRHC, les clients qui élaborent des plans d'action — ce sont généralement des clients aux prises avec de nombreux besoins et qui requièrent une formation et/ou une mise à niveau des compétences — assument généralement la responsabilité de l'élaboration et de l'application de leur plan d'action. Beaucoup se présentent au service de counseling en sachant ce qu'ils veulent et, à en juger par le taux d'achèvement, mettent leur plan à exécution. Les conseillers veillent à ce que les clients soient informés des débouchés d'emploi et les aident à définir leurs points forts et leurs points faibles, mais autrement, ce sont les participants qui ont la principale responsabilité de décider du genre d'intervention qu'il leur faut.

L'enquête auprès des participants a montré qu'environ 43 p. 100 des répondants du volet Achat de formation avaient été classés parmi les clients en mesure d'apporter une contribution au coût de leur formation; 40 p. 100 y ont effectivement contribué. De plus, à 5 p. 100 près, tous les clients du volet Aide au travail indépendant ont fait un investissement initial dans leur nouvelle entreprise (section 8.2).

Pratiquement toutes les personnes-ressources étaient d'avis que le client est beaucoup plus déterminé à appliquer le plan lorsque l'intervention n'est pas entièrement financée par DRHC. Elles ont constaté que les clients sont plus motivés à réussir s'ils assument une partie des frais. Les résultats de l'analyse économétrique montrent que les clients qui ont assumé une partie des frais de leur intervention gagnaient un meilleur salaire que ceux qui n'y ont pas contribué.

11. Dans quelle mesure les initiatives de la Partie II ont-elles aidé les participants à réduire leur dépendance envers les prestations d'AE et/ou d'aide sociale? À obtenir ou à conserver un emploi? À gagner un meilleur salaire? À créer leurs propres emplois? Les principales cibles sur le plan de l'emploi ont-elles été atteintes?

L'analyse économétrique du chapitre 9 laisse penser que les PEMS n'ont eu aucune répercussion sur la réduction de la dépendance envers l'aide sociale; cependant, selon certaines indications, elles ont eu un effet modeste sur la réduction du recours à l'AE, tant du point de vue des semaines de prestations que du montant total des prestations touchées.

La participation aux PEMS semble avoir eu pour effet d'augmenter légèrement le temps passé à travailler — c'est le volet Subventions salariales ciblées qui a été le plus efficace à ce chapitre, avec une augmentation d'environ 1 à 2 mois du temps passé à travailler.

Il a été démontré que la plupart des volets des PEMS n'avaient eu aucune répercussion significative sur le salaire.

Environ 68 p. 100 des participants avaient été employés pendant au moins 12 semaines consécutives après l'intervention. Ce sont les clients des volets Aide au travail indépendant et Subventions salariales ciblées qui ont connu le plus de succès à cet égard.

12. Dans quelle mesure les PEMS ont-elles aidé les participants à devenir plus autonomes sur les plans des prises de décisions relatives à la carrière, de l'amélioration des compétences professionnelles, du maintien de l'emploi et de la recherche d'emploi?

Environ 23 p. 100 des participants des PEMS s'étaient inscrits à l'école, au collège ou à l'université depuis leur participation au programme. Par comparaison, 24 p. 100 des non-participants avaient fait des études ou suivi de la formation depuis le début de 1997 (section 8.1). Comme la question visait une période de deux ans pour l'ensemble des non-participants, mais de 59 semaines pour les participants en général, il semble que les participants aient été davantage enclins à améliorer leurs compétences. Selon l'analyse des répercussions, une légère augmentation — d'environ 4 p. 100 — de la probabilité d'être en train de faire des études ou de suivre de la formation au moment de l'enquête était attribuable au programme.

Les clients des PEMS qui ont fait l'objet de l'enquête ont attribué la note B au programme lorsqu'il s'agissait d'améliorer leurs compétences professionnelles, la note B+ pour la mise à niveau des compétences professionnelles, la note B- pour l'amélioration des techniques de recherche d'emploi et la note B lorsqu'il s'agissait d'obtenir de l'aide pour dresser un plan d'action (section 8.3).

13. Quelles caractéristiques/composantes des PEMS sont associées à une amélioration de l'employabilité et du salaire, au relèvement du niveau de scolarité ou au travail indépendant? Quelles activités/interventions ont été les plus efficaces? Pour quel genre de participants? Pour ceux qui ont achevé l'intervention/ceux qui ne l'ont pas achevée? Pourquoi certains participants demeurent-ils en chômage et continuent-ils de dépendre des programmes de soutien du revenu après le projet?

On a vu dans le chapitre précédent les répercussions de l'ensemble des PEMS et de chacun de leurs volets sur le plan de l'employabilité et du salaire, de l'augmentation du niveau de scolarité ou du travail indépendant (on en trouvera un sommaire dans la section « Récapitulation », au chapitre 9).

L'analyse a donné lieu à l'examen des répercussions du programme sur le salaire annuel selon le sexe, l'appartenance à une minorité visible et la situation par rapport à l'incapacité; aucun effet significatif n'a été relevé.

La raison la plus fréquemment citée pour expliquer pourquoi les participants sont toujours en chômage est qu'il n'y a pas de débouchés (voir les autres raisons dans le graphique 8.15).

16. Pour quelles raisons les employeurs participent-ils? Les modalités de financement représentent-elles des incitatifs suffisants? Qu'est-ce que les employeurs aiment/n'aiment pas au sujet du programme?

Les employeurs interviewés ont donné deux principales raisons pour expliquer leur participation : ils avaient besoin d'aide supplémentaire pendant une période donnée, et ils souhaitaient obtenir une subvention pour la formation en cours d'emploi dont certains employés avaient besoin pour s'acquitter de tâches particulières.

Les employeurs étaient satisfaits des PEMS (section 6.6). La seule amélioration qu'il y aurait lieu d'y apporter, de l'avis d'un employeur, est une meilleure sélection préliminaire des candidats qui sont présentés aux employeurs.

Questions relatives à des avantages particuliers

19. Quel est le taux de survie des entreprises parrainées par le volet Aide au travail indépendant (ATI)?

L'enquête a permis de constater que 68 p. 100 des entreprises ayant reçu du soutien du volet ATI étaient encore exploitées au moment de l'enquête. Les organismes de développement de l'entreprise interviewés ont signalé un taux de réussite de 76 p. 100 (section 8.2).

20. Dans quelle mesure le volet ATI se traduit-il par la création directe d'emplois, outre le travail indépendant du participant?

Environ 70 p. 100 des nouvelles entreprises employaient seulement le participant au moment de l'enquête. Au total, les entreprises mises sur pied dans le cadre du volet avaient permis de créer 91 emplois — dont 51 à temps plein — en plus de fournir du travail aux entrepreneurs. Il peut toutefois s'agir là d'une sous-estimation des possibilités réelles de création d'emplois rattachées à ce volet, puisque les responsables de l'enquête n'ont pu joindre 54 p. 100 des clients. On peut cependant présumer que les autres participaient n'ont pas connu autant de succès, puisqu'un grand nombre avaient déménagé ou étaient impossibles à joindre. Cependant, il est probable que le volet a permis de créer plus de 100 emplois directs, outre les emplois des propriétaires des entreprises.

21. Quel est le groupe cible du volet Subventions salariales ciblées? Les participants continuent-ils d'être employés par les employeurs à la fin de la subvention?

En principe, le volet Subventions salariales ciblées vise à donner de l'expérience de travail aux personnes qui sont en chômage depuis longtemps ou qui font face à des obstacles particuliers à l'emploi. Les CHRC envisagent habituellement les Subventions salariales ciblées (SSC) lorsque les clients ont des besoins moyens et que le volet

Services d'aide à l'emploi ne suffit pas. L'enquête a permis de constater que 62 p. 100 des participants aux Subventions salariales ciblées s'étaient vu offrir un emploi après le placement; presque tous ont accepté. Cependant, seulement 35 p. 100 de ces clients travaillaient encore pour l'employeur ayant bénéficié de la subvention au moment de l'enquête (section 8.2).

22. L'activité créée en vertu des Subventions salariales ciblées est-elle incrémentielle?

Il n'y a pas de preuve directe permettant de déterminer si les employeurs auraient recruté des travailleurs en l'absence de subvention.

23. Quels sont les niveaux, l'ampleur et le genre des activités qui ont lieu dans le cadre des Partenariats pour la création d'emplois?

Parmi les participants dont l'intervention s'est déroulée entre le 1er janvier 1997 et le 30 juin 1998, 294 avaient participé au volet Partenariats pour la création d'emplois en Nouvelle-Écosse. Le graphique 8.8 montre les professions exercées par les clients des PCE pendant l'intervention. Les emplois de ce volet se retrouvaient surtout dans les domaines de la construction, des services ou de l'administration. Ces résultats sont conformes au genre de projets financés par l'entremise du volet Partenariats pour la création d'emplois. On trouvera dans la section 6.4 plusieurs exemples de projets de PCE.

24. Dans quelle mesure les Partenariats pour la création d'emplois ont-ils réussi à favoriser les partenariats? Quels partenaires locaux qui y ont participé? Quel genre de contribution apportent-ils?

Nous ne disposons que d'une information limitée et empirique sur la mesure dans laquelle les PCE ont réussi à favoriser les partenariats. Les exemples de la section 6.4 montrent que les partenaires ont apporté des contributions à certains partenariats, ce qui est peut-être un indicateur de succès. Cependant, un grand nombre d'employeurs étaient des organismes communautaires qui ne disposaient que de ressources limitées pour apporter une contribution financière (ou pour conserver les employés après la subvention). Quelque 44 p. 100 des clients des PCE qui ont été interrogés travaillaient pour des organismes communautaires. En outre, 24 p. 100 des employeurs des PCE étaient des organismes du secteur public. Toutefois, 31 p. 100 étaient des employeurs du secteur privé qui ont pu offrir un supplément de rémunération aux participants.

Environ 38 p. 100 des emplois créés dans le cadre des PCE se sont poursuivis à la fin du financement (section 8.2).

27. Pour quelles professions les clients du volet Achat de formation reçoivent-ils de la formation? Comment les besoins en formation sont-ils déterminés?

Le graphique 8.6 présente les professions pour lesquelles les clients du volet AF ont reçu de la formation. Les sciences, l'ingénierie et la santé de même que la construction étaient les disciplines les plus populaires.

Selon les conseillers des CRHC, ce sont souvent les clients qui déterminent leurs propres besoins en formation. Sinon, le conseiller et/ou divers ateliers aident les clients à déterminer leurs besoins.

28. Les clients trouvent-ils de l'emploi dans des professions connexes?

Lorsqu'on leur a demandé s'il y avait des rapports entre leur emploi actuel et la formation professionnelle qu'ils avaient reçue, 58 p. 100 des participants du volet Achat de formation ont dit qu'il y avait des rapports très étroits, 17 p. 100 certains rapports et 26 p. 100 aucun rapport (section 8.2).

29. Dans quelle mesure a-t-on recours à l'aide financière négociée à l'échelle locale? Comment est-elle utilisée? Le personnel a-t-il reçu une formation adéquate pour pouvoir l'utiliser?

On a recours à l'aide financière négociée à l'échelle de la province pour les clients des interventions de formation. L'ampleur de la contribution dépend beaucoup de la situation du client; certains clients sont incapables d'apporter une contribution. La principale raison pour laquelle les clients ne peuvent apporter une contribution financière est qu'ils n'en ont pas les moyens. L'approche retenue pour les négociations financières avec les clients varie d'un bureau à l'autre, certains s'inspirant d'un point de départ particulier pour les négociations (c'est-à-dire qu'ils tiennent pour acquis que les clients peuvent assumer 40 p. 100 des frais, à moins d'indications contraires), tandis que d'autres font une évaluation de la situation financière du client pour déterminer sa capacité de contribuer à sa formation.

Même si la plus grande partie des membres du personnel qui ont été interrogés avaient reçu de la formation en matière de négociations financières, ils reconnaissent qu'il y a des écarts importants dans les attentes du personnel envers les clients.

30. Dans quelle mesure les participants du volet Achat de formation ont-ils contribué aux coûts de leur intervention? Cette contribution était-elle appropriée, compte tenu de leur situation?

Environ 40 p. 100 des participants au volet Achat de formation ont apporté une contribution financière à leur formation. La contribution moyenne était de 1 171 $; mais ce chiffre est biaisé en raison du fait que neuf clients ont payé 4 000 $ ou plus pour leur cours. La contribution médiane s'établissait à 400 $ (section 8.2). Selon les conseillers, la contribution est toujours négociée et est établie en fonction de la situation particulière du client.

32. Dans quelle mesure a-t-on recours à des organismes de l'extérieur pour dispenser des services d'emploi aux clients? Comment les CRHC gèrent-ils le volet Services d'aide à l'emploi?

Selon l'enquête, 67 p. 100 des clients du volet SAE avaient été desservis par un CHRC, 18 p. 100 par un organisme de l'extérieur et 15 p. 100 et par les deux (section 8.2). Cela ne semble pas correspondre aux réponses obtenues dans les entrevues et dans les groupes

de discussion, selon lesquelles la plupart des CRHC confient les SAE à contrat à des organismes de l'extérieur.

33. Le recours à des organismes de l'extérieur pour la mise en œuvre des services permet-il de régler les problèmes de capacité à l'échelle locale? Le volet Services d'aide à l'emploi a-t-il permis d'accroître l'accès? A-t-il donné lieu à des contributions de la part d'autres organismes?

La principale raison donnée pour expliquer le recours à des organismes de l'extérieur est que les CHRC n'ont plus la capacité de s'acquitter de leurs fonctions par suite des réductions de personnel (section 4.2.6).

Le volet Services d'aide à l'emploi est généralement dispensé par des organismes de l'extérieur, en particulier lorsqu'il s'agit de services comme la formation en techniques de recherche d'emploi et la rédaction d'un curriculum vitæ. Quant à savoir si l'accès s'en trouve amélioré, cela reste à déterminer : le recours à des organismes de l'extérieur a permis de maintenir l'accès à des services qui auraient risqué autrement d'être éliminés, par suite de coupures dans les ressources et le personnel.

Les études de cas ont permis de relever des exemples de contributions de la part d'organismes de l'extérieur à la suite d'un contrat de SAE; il s'agit la plupart du temps de contributions en nature, par exemple des locaux et de l'équipement. Un bon exemple est le Centre des services de ressources humaines du campus Burridge du Nova Scotia Community College, qui dispense des SAE aux clients de la région de Yarmouth. Le personnel du centre organise toutes les séances d'information de groupe et rencontre les clients pour déterminer leurs besoins. Le centre offre également certains services de counseling et de gestion de cas. Le campus fournit les locaux et l'accès aux autres ressources du collège, par exemple le centre d'apprentissage.

34. Quels sont les niveaux, l'ampleur et le genre des activités qui ont lieu dans le cadre des Partenariats locaux du marché du travail? Qui sont les partenaires?

On comptait 221 Partenariats locaux du marché du travail en Nouvelle-Écosse qui avaient commencé au plus tôt le 1er janvier 1997 et s'étaient terminés au plus tard le 30 juin 1998. Les Partenariats locaux du marché du travail (PLMT) ont servi à financer un vaste éventail de projets, notamment le recrutement de coordonnateurs pour des organismes desservant des groupes cibles des PEMS; les salons des carrières; la rédaction de matériel promotionnel sur le développement économique communautaire; des recherches à l'appui du développement communautaire; et le financement d'autres activités de développement régional. Parmi les partenaires, on retrouve certaines Administrations de développement régional, des organismes communautaires, des employeurs, des chambres de commerce et des gouvernements. On trouvera, dans la section 6.3, des exemples de PLMT établis dans les sites visés par les études de cas.

35. Quels sont les objectifs des Partenariats locaux du marché du travail? Comment sont-ils établis? Dans quelle mesure répondent-ils aux priorités locales sur le plan de la main-d'œuvre?

Les objectifs des PLMT sont d'appuyer des initiatives communautaires pour définir les besoins du marché du travail, de déterminer la capacité de la collectivité de satisfaire ces besoins, de travailler avec des partenaires à mettre en valeur le « potentiel communautaire » pour ce qui est de répondre aux besoins du marché du travail local, et de minimiser les chevauchements et les lacunes dans les services. À ce titre, les PLMT financent des activités de recherche et de planification communautaire et d'innombrables autres activités de développement économique communautaire.

On retrouve à Antigonish et à Yarmouth des Administrations de développement régional (ADR) qui jouent un rôle important d'intermédiaires dans le volet des PLMT. Ces organismes travaillent avec DRHC pour trouver des partenaires qui ont besoin d'aide.

36. Comment le partage des coûts, le mandat, les responsabilités mutuelles et les mécanismes de reddition des comptes au sujet des résultats sont-ils déterminés? Les partenaires sont-ils satisfaits?

Les Partenariats locaux du marché du travail font l'objet de négociations avec les partenaires. Ils relèvent généralement des agents de projet des CRHC. Les organismes de l'extérieur doivent généralement soumettre des rapports trimestriels aux CRHC, à des fins de suivi. Les partenaires étaient satisfaits des PLMT (section 6.3).